Las relaciones políticas europeolatinoamericanas

La necesidad de una sintonía más fina América Latina u la Unión Europea pasan por un momento de definiciones. Conviene observar que ninguna región es estratégica para la otra, si bien la importancia de Europa para América Latina es en varios aspectos mayor que la de América Latina para Europa. Pese a ello son importantes los lazos construidos a lo largo de la historia. Estos elementos, más otros derivados del actual panorama internacional y del presente de globalización económica, aconsejan precisar mejor las afinidades de manera de aprovechar las potencialidades de la relación entre ambas regiones.

Las relaciones entre

Alberto van Klaveren

as relaciones entre Europa y América Latina tienen una larga tradición, en la que han ido convergiendo elementos históricos y culturales, afinidades políticas, intereses económicos y consideraciones estratégicas. El trasfondo histórico de los vínculos contiene un legado compartido, lazos humanos muy profundos que han sido el producto de flujos migratorios intensos y, sobre todo,

Alberto van Klaveren: embajador de Chile ante la Unión Europea; profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad de Chile, Santiago.

Palabras clave: política internacional, relaciones América Latina-Europa, América Latina. **Nota:** Las opiniones de este artículo se expresan a título estrictamente personal.

una cierta comunidad cultural y del pensamiento. Estos elementos históricos le otorgan a las relaciones de América Latina con Europa un carácter relativamente singular respecto de los vínculos que mantienen otras regiones del mundo en desarrollo con el Viejo Continente. Sin embargo, también es claro que esa percepción de singularidad es mayor en nuestra región que La Unión Europea representa a distancia la principal fuente de cooperación internacional para América Latina y el Caribe

en Europa. América Latina es una región del mundo en desarrollo donde Europa puede reconocer, hasta cierto punto, sus tradiciones y sus propios valores políticos y culturales. Pero esa realidad no resulta siempre evidente para los europeos, dando lugar a una asimetría en las percepciones. La excepción a esta asimetría está representada por España, que no en vano ha promovido la formación de la Comunidad Iberoamericana y que ha hecho de las relaciones con América Latina uno de los pilares de su política exterior, dentro de una política de Estado que ha sido apoyada con entusiasmo por la Corona española y por la opinión pública. Una inclinación similar, aunque ciertamente más tímida y contenida, se observa en Portugal. Otros países europeos también revindican los lazos con América Latina, pero de una manera más difusa y parcial, y generalmente subordinada a otros intereses y tradiciones de política exterior.

La historia política de la región tiene una fuerte impronta europea. A partir del proceso de independencia de los países latinoamericanos ninguna de las grandes corrientes políticas europeas y ninguno de los episodios y convulsiones de su historia política ha pasado inadvertido en la región. La Ilustración, los grandes clivajes políticos europeos de religión y de clase, el nacionalismo, el socialismo, el comunismo, el fascismo, el reformismo socialdemócrata, el reformismo socialcristiano y el neoliberalismo tuvieron réplicas en América Latina. Ello no quiere decir que la región haya sido el espejo político europeo o que haya carecido de un desarrollo político propio, fuertemente marcado en la mayoría de los países por movimientos y procesos específicamente latinoamericanos, pero aún así se trató siempre de un desarrollo político más próximo al europeo que el de otras regiones del mundo.

A estos elementos históricos y políticos hay que sumar una fuerte participación económica europea en la región, más acusada y hegemónica durante el siglo XIX y hoy superada significativamente por la presencia estadounidense, con la importante excepción del Cono Sur de América Latina, donde Europa sigue siendo el socio comercial más importante y la primera fuente de inversiones extranjeras. La Unión Europea (UE) y sus Estados miembros representan a dis-

tancia la principal fuente de cooperación internacional para toda la región de América Latina y el Caribe. También en esta área se observa la fuerte asimetría que cruza todos los ámbitos de las relaciones europeo-latinoamericanas. La UE es mucho más importante para América Latina que ésta para la UE. Hace falta mucha fe en el futuro de nuestra región para pensar que esta asimetría puede ser reemplazada por un cierto equilibrio en los intereses mutuos. Es cierto que en una perspectiva de largo plazo, las posibilidades de crecimiento de América Latina son mayores que las de Europa, aunque solo sea por las tendencias demográficas existentes en cada región y sus dotaciones de recursos naturales, pero no es menos cierto que la inestabilidad política y social, las enormes desigualdades sociales, el déficit educacional, la debilidad de sus instituciones y la falta de solidez y permanencia de las políticas económicas latinoamericanas dejan en desventaja a la región frente a esa otra área emergente del mundo en desarrollo que es Asia. Si en el ámbito político América Latina puede con seguridad seguir definiéndose como el área más próxima e interesante para Europa, en el campo económico ello es lamentablemente poco evidente. Ningún país latinoamericano exhibe las impresionantes tasas de crecimiento de China y son muy pocas las economías de la región que pueden compararse a las del Sudeste asiático.

América Latina tampoco ocupa un lugar relevante en los intereses estratégicos más directos de Europa, al menos en el corto plazo. Geográficamente, no se trata de un área próxima al Viejo Continente. Nuestra región no está en la vecindad de Europa, como tampoco esconde amenaza alguna para su seguridad. Se trata de un área desnuclearizada, donde no se fabrican armas de destrucción masiva y donde no existen bases significativas del terrorismo internacional. Los focos de terrorismo que persisten en la región tienen una dimensión claramente local. Los flujos migratorios latinoamericanos hacia Europa han aumentado, pero no alcanzan a representar un problema grave de absorción para país europeo alguno. El narcotráfico podría llegar a constituir la excepción a esta relativa ausencia de amenazas de seguridad, aunque las principales fuentes de abastecimiento de drogas ilícitas del Viejo Continente están en otras regiones del mundo y tampoco es claro que Europa defina este problema como una verdadera amenaza a su seguridad. A diferencia de África o de algunas regiones del mismo sudeste europeo, América Latina tampoco tiene una serie de Estados fallidos que potencialmente se transformarían en amenazas para la seguridad global. Paradójicamente, la ausencia de amenazas serias para la estabilidad global y europea hace que nuestra región ocupe un lugar menos prioritario en las agendas de la política exterior de los europeos. No deja de ser simbólico que en el importante esbozo de la nueva doctrina de seguridad europea que divulgó el alto representante para la Política Exterior y de Seguridad de la UE, Javier Solana, ante el Consejo Europeo de Tesalónica del 20 de junio de 2003, América Latina no fuera mencionada una sola vez. Ello no se debió al desinterés de Solana, un gran amigo de la región, sino que reflejó una realidad objetiva: el relativo buen comportamiento internacional de América Latina hace que no existan preocupaciones de seguridad respecto de la región, al menos para los europeos.

Los ciclos políticos: impulsos y frenos

Si los intereses de seguridad no son predominantes en las relaciones europeo-latinoamericanas, su motivación política sí lo es. A partir de la década de 1960 diversos grupos políticos europeos comenzaron a interesarse en la región, entablando vínculos directos con partidos afines, estableciendo sedes de fundaciones políticas, apoyando movimientos locales y movilizando a sus gobiernos para prestar cooperación internacional a aquellos proyectos políticos que veían como más cercanos. Las dos principales familias políticas europeas -demócrata-cristianos (hoy populares) y socialistas- desarrollaron una importante red de apoyos políticos en la región y junto a sus pares latinoamericanos establecieron sus propias

Internacionales, que en sus inicios eran poco más que alianzas europeo-latinoamericanas. Importantes sectores europeos siguieron con interés y entusiasmo algunos procesos reformistas en la región. En algunos casos coincidieron en este interés con Estados Unidos; en otros, se presentaron como alternativa frente a las fórmulas que también impulsaba de tiempo en tiempo Washington.

El tránsito desde el ciclo de proyectos reformistas o simplemente desarrollistas al ciclo de lo que se conoció como el nuevo autoritarismo en América Latina no disminuyó el interés político europeo en América Latina. Por el contrario, Europa condenó con energía los regímenes dictatoriales que se generalizaron en la década de los 70 en el Cono Sur y en América Central, apoyando la lucha por la democracia y los derechos humanos, acogiendo a numerosos refugiados políticos y contribuyendo al mantenimiento de la oposición democrática en varios de esos países. En esta misión colaboraron gobiernos, partidos políticos, sindicatos, ONGs y movimientos religiosos. Quizás el caso más emblemático en este sentido fue el chileno. La caída de la democracia en Chile tuvo un impacto muy grande en Europa y suscitó una corriente de solidaridad y apoyo que solo terminó cuando la democracia volvió a consolidarse en el país.

Durante los años 70, Europa también aumentó su atención política hacia la región debido a la necesidad que percibía de tender puentes hacia los países del Sur. No hay que olvidar que en esa época se generó un activo diálogo Norte-Sur, que fue alimentado por posiciones reivindicacionistas de los países del Tercer Mundo, a los cuales países latinoamericanos como México, Venezuela o Perú se sumaron con entusiasmo. En ese contexto, algunos sectores europeos postularon la necesidad de promover un acercamiento a los países en desarrollo. Esta actitud también se vio influida por hechos más bien circunstanciales como la crisis del petróleo, que llamaron la atención sobre el problema del abastecimiento de las materias primas, área en que la región cobraba especial relevancia.

El ciclo de transición a la democracia que se generalizó en América Latina durante la década de los 80 mantuvo el interés europeo, más aún cuando coincidió con procesos similares que se desarrollaban en el sur del propio Viejo Continente. Los complejos procesos de transición a la democracia de América Latina fueron seguidos con interés, no solo a través de innumerables seminarios y encuentros sino también de proyectos de cooperación, apoyos institucionales y asesorías, aunque el apoyo europeo no colmó las expectativas de muchos países latinoamericanos, que habían visto en Europa el principal respaldo externo para sus frágiles procesos. En la misma época, la UE se interesó activamente en el conflicto centroamericano, contribuyendo de manera importante a la búsqueda de una salida pacífica al conflicto y colaborando con los esfuerzos que desplegaban en ese sentido los centroamericanos y los países latinoamericanos que los apoyaban, todo ello, en contraste con la postura de la administración Reagan, que veía el conflicto como un teatro más de la Guerra Fría y que descartó durante mucho tiempo la posibilidad de una solución negociada. Fue la época en que Europa pudo presentarse con mayor claridad como una alternativa a EEUU precisamente en la subregión latinoamericana que más había estado sometida a la hegemonía norteamericana.

la inestabilidad

Hoy resulta mucho más difícil encontrar un cemento tan fuerte para las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. El conflicto centroamericano concluyó hace mucho tiempo. El diálogo Norte/Sur no respondió a las expectativas de ambas partes y ha ido perdiendo vigencia. Incluso en los países latinoamericanos se ha ido produciendo una cierta diferenciación de intere-

También hay
que reconocer que
la inestabilidad
política que
se ha instalado
en varios países
de la región
tampoco incentiva
los vínculos
con Europa

ses, tanto en sus realidades objetivas como en sus posiciones en los grandes foros internacionales. Los partidos políticos europeos y latinoamericanos mantienen vínculos bastante intensos, pero hay que reconocer que éstos han adquirido un carácter más rutinario, aunque solo sea porque las necesidades de apoyo político parecen menos urgentes y porque las propias Internacionales han perdido algo de su antiguo *élan*. También hay que tener en cuenta la volatilidad de los sistemas de partidos en muchos países latinoamericanos y algunos europeos.

Ciertamente, han surgido iniciativas interesantes para relanzar las relaciones políticas entre las dos regiones. José María Aznar, presidente del gobierno español, ha mantenido vínculos muy estrechos con líderes de la región próximos a la familia del Partido Popular en Europa. Por su parte, la iniciativa de la Tercera Vía, convertida luego en grupo de Líderes Progresistas, ha logrado reunir a un número importante de líderes de Europa y del mundo con los presidentes de Argentina, Brasil y Chile, a fin de discutir los problemas de la gobernabilidad desde una perspectiva socialdemócrata. Sin embargo, también hay que reconocer que la inestabilidad política que se ha instalado en varios países de la región tampoco incentiva los vínculos con Europa. El resurgimiento de tendencias populistas y el derrocamiento de gobiernos elegidos mediante movimientos sociales difusos y simplemente contestatarios en América Latina dificultan una mayor intensidad de relaciones políticas con las fuerzas europeas. Ciertamente, los vínculos tradicionales se mantienen, pero no parece existir un impulso adicional que pueda abrir una nueva etapa en estas relaciones, como sucedió en décadas anteriores.

La acción en los foros internacionales: en busca del diálogo y la concertación

Los vínculos políticos europeo-latinoamericanos no se han centrado solo en los procesos internos, sino que se han orientado también hacia el ámbito de las po-

líticas exteriores. A partir de la segunda mitad de los años 80 la UE y América Latina han desarrollado un diálogo político, que se ha canalizado especialmente a través del Grupo de Río y varias agrupaciones existentes en la región. El diálogo más amplio, sostenido por la UE con el Grupo de Río, fue institucionalizado en diciembre de 1990 mediante la Declaración de Roma. Se trataba de convertir en realidad la ambiciosa propuesta incluida en las conclusiones del Consejo de la Comunidad Europea para que ésta y América Latina jugasen «conjuntamente un papel activo en la sociedad internacional del futuro». El objetivo sigue plenamente vigente, pero hasta ahora resulta exagerado hablar de una verdadera alianza birregional que se exprese en los principales foros internacionales. Han existido algunas actuaciones conjuntas en grandes conferencias, pero éstas han tenido un carácter coyuntural, sin que pueda hablarse de una relación especial con respecto a otras regiones. Por otra parte, por razones plenamente comprensibles el diálogo político europeo-latinoamericano se ha centrado más en los temas de la relación birregional que en asuntos de carácter global.

La II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE, América Latina y el Caribe (ALC), celebrada en Madrid en mayo de 2001 incluyó en su Declaración Política el objetivo de «Reforzar el diálogo político birregional en los foros internacionales y las consultas en el marco del sistema de las Naciones Unidas y de sus principales conferencias sobre las cuestiones internacionales esenciales». Se trataba de establecer las bases para una consulta en los más importantes foros internacionales que después de mayo de 2004 incluirá a nada menos que 58 países. A largo plazo, se estima, este diálogo puede conducir a una concertación birregional que tendría un considerable peso en la ONU y en las grandes conferencias. Cabe agregar, sin embargo, que dentro del proceso de Cumbres UE-ALC se habla de diálogo y no de concertación, en contraste con los acuerdos de asociación suscritos por la UE con México y Chile y en negociación con el Mercosur, que apuntan a la concertación de posiciones comunes.

La materialización de este diálogo no ha estado exenta de dificultades. De entrada, la misma cantidad de países incluida en la iniciativa la hace especialmente compleja, tanto más cuando, a diferencia de la UE, el grupo ALC no dispone de una estructura comparable para conducir ese diálogo y menos aún para proponer o apoyar iniciativas conjuntas. En segundo lugar, existe una cierta fatiga de diálogos, que se hace especialmente evidente en el caso de la UE, pero que también está presente en los países latinoamericanos. Los encuentros UE-ALC suelen consistir en una sucesión de diálogos, que van desde el marco regional más amplio hasta el nivel subregional o nacional, para aquellos países

ALC que no pertenecen a grupos subregionales. Por su parte, los grandes foros globales requieren de una sucesión de diálogos para ambas regiones en las formaciones más variadas. El hecho de que muchos de estos diálogos se superpongan y tengan agendas más o menos similares tiende a disminuir su interés.

En términos de su contenido, cabe preguntarse cuál es la voluntad real de la UE y de ALC de explorar las coincidencias que tienen frente a los grandes temas de la agenda internacional y a partir de esas coincidencias establecer alianzas estratégicas, adoptando posiciones comunes y actuando conjuntamente en los foros internacionales. El

El diálogo y la concertación europeolatinoamericana en los foros internacionales solo podrán fructificar si ambas regiones son capaces de apoyar un mismo concepto de multilateralismo

potencial de esta alianza es ciertamente grande, en la medida en que América Latina y Europa pueden actuar como una fuerza moderadora y constructiva en la articulación de un nuevo multilateralismo. Hay algunos ejemplos que apuntan en esa dirección, como la presencia de ambas regiones en la Conferencia Mundial contra el Racismo, que tuvo lugar en Sudáfrica en 2001 o las conferencias sobre el Cambio Climático. Pero también es cierto que muchos países de América Latina y el Caribe continúan adhiriendo a la filosofía originaria del Grupo de los No Alineados y del Grupo de los 77, que tiene como marco de referencia una contraposición entre los intereses del Norte y del Sur. Esta oposición no se refleja necesariamente en todos los foros, pero sí hace más difícil hablar de una suerte de alianza estratégica europeo-latinoamericana que se proyecte en los grandes foros internacionales.

No cabe duda de que ambas regiones comparten un fuerte apego al multilateralismo, sin embargo, para avanzar en el diálogo interregional con respecto a ese valor hay que precisar de qué concepto se habla. Si se trata de un multilateralismo defensivo, destinado a reivindicar la soberanía de los países, o de un multilateralismo efectivo, que pretende enfrentar las nuevas amenazas a la seguridad internacional y adoptar nuevos regímenes que objetivamente significan limitaciones para la soberanía de los Estados. Estas limitaciones tienen un sentido muy distinto para la UE, que en sí misma ya representa una cesión impresionante de soberanía desde los Estados miembros, que para América Latina, que ha defendido con mucha fuerza este concepto debido a razones históricas bien conocidas. También es cierto que la capacidad económica de la UE y sus vínculos con los otros grandes actores internacionales le permiten

América Latina se ha transformado en un socio particularmente confiable para Europa en el ámbito de la seguridad internacional

participar con mayor confianza y seguridad que América Latina en la negociación de los nuevos regímenes internacionales.

La complejidad de la Política Exterior y de Seguridad Común de la UE tampoco facilita el diálogo interregional. Cuando América Latina negocia un asunto comercial con la UE, la interlocución es clara y no deja lugar a duda alguna. No se puede decir lo mismo de las competencias de la UE en materia

de política exterior. Los procesos de toma de decisiones son más complejos y las competencias son compartidas con los Estados miembros. En el órgano de la ONU más decisivo para la seguridad internacional –el Consejo de Seguridad– los países europeos no actúan a través de la UE y conservan perfiles marcadamente propios y, como se demostró durante la última guerra de Irak, divergentes. Chile y México, los países que en esos momentos ocupaban los asientos latinoamericanos en el Consejo de Seguridad, tenían gran interés en concertar sus posiciones con Europa para enfrentar la guerra con Irak, pero Europa misma actuó dividida. El diálogo y la concertación europeo-latinoamericana en los foros internacionales solo podrán fructificar si ambas regiones son capaces de apoyar un mismo concepto de multilateralismo, y si son capaces de dotarse de estructuras eficientes, ágiles y competentes que permitan sostener ese diálogo.

Los temas globales

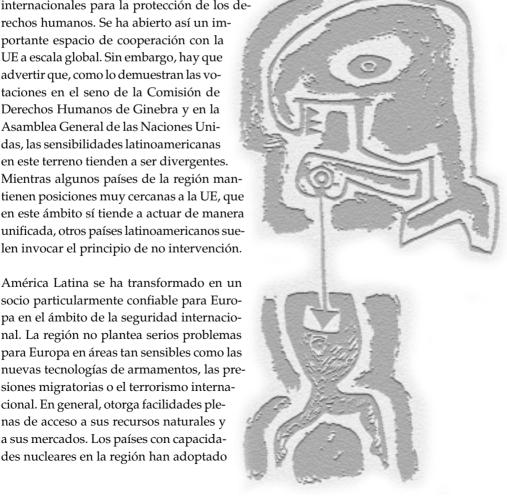
Desde los años 80, el respeto a la democracia institucional, el pluralismo político y los derechos humanos representa el consenso básico para el fortalecimiento del diálogo político entre Europa y América Latina. Los avances registrados en este ámbito durante las últimas décadas se han reflejado en una mejora significativa en la situación de los derechos humanos en la región y en el afianzamiento de los mecanismos de la democracia representativa. No existe otro momento en la historia de América Latina en que prácticamente todos sus países tengan gobiernos elegidos democráticamente, por votación popular. Sin embargo, estos cambios positivos no deben conducir a falsas visiones triunfalistas. Sabemos que para que las democracias se asienten en América Latina se requiere destinar importantes esfuerzos para asegurar la existencia de gobiernos estables, eficientes y transparentes. Es sabido que la legitimidad de los gobiernos democráticos se asocia, en gran medida, a su gobernabilidad, y que fenómenos como la corrupción, la ineficiencia y la insensibilidad ante las demandas sociales pueden erosionar la legitimidad de la democracia y acentuar su fragilidad.

Todavía falta mucho por hacer. La constitucionalidad democrática y la plena vigencia de las normas del Estado de Derecho continúan enfrentándose a diversos obstáculos, desde la escasa participación ciudadana en la política y el deficiente funcionamiento de las instituciones, hasta la violencia política y la situación de los derechos humanos en algunos países, que si bien representa un avance respecto de décadas anteriores, sigue siendo precaria.

En general, los países latinoamericanos comparten plenamente la preocupación internacional por la protección internacional de los derechos humanos y han demostrado en múltiples ocasiones su disposición a seguir perfeccionando los regímenes internacionales vigentes en este ámbito. Apoyaron sin vacilaciones la creación de la Corte Penal Internacional y han incorporado a su legis-

lación interna los más importantes instrumentos internacionales para la protección de los derechos humanos. Se ha abierto así un importante espacio de cooperación con la UE a escala global. Sin embargo, hay que advertir que, como lo demuestran las votaciones en el seno de la Comisión de Derechos Humanos de Ginebra y en la Asamblea General de las Naciones Unidas, las sensibilidades latinoamericanas en este terreno tienden a ser divergentes. Mientras algunos países de la región man-

América Latina se ha transformado en un socio particularmente confiable para Europa en el ámbito de la seguridad internacional. La región no plantea serios problemas para Europa en áreas tan sensibles como las nuevas tecnologías de armamentos, las presiones migratorias o el terrorismo internacional. En general, otorga facilidades plenas de acceso a sus recursos naturales y a sus mercados. Los países con capacidades nucleares en la región han adoptado



estrictos regímenes de salvaguardias mutuas y se han sometido completamente a las inspecciones del Organismo Internacional de Energía Atómica. El Tratado de Tlatelolco representa el esquema más ambicioso para la constitución de una zona libre de armas nucleares en el mundo. Los países de la región han aumentado significativamente su participación en las operaciones de paz de la ONU. Es cierto que subsisten focos de conflicto interno en el Caribe y que el narcotráfico y el terrorismo mantienen su presencia en varios países de la región, pero estas amenazas parecen más excepcionales y controlables que las que existen en otras áreas del mundo. Con una o dos excepciones, la problemática de los Estados fallidos es ajena a la región. Se ha dado una serie de pasos tendientes a la implementación de mecanismos de diálogo y fomento de la confianza mutua entre los Estados que incluyen, entre otros, nuevas iniciativas de desarme, renovados intentos de solución de conflictos territoriales y la modificación de las doctrinas tradicionales de defensa. Dadas las coincidencias entre Europa y América Latina en esta materia, los temas de seguridad han cobrado mayor importancia en la agenda birregional.

La seguridad y la paz nacional e internacional constituyen una condición fundamental para la conservación de la democracia y el desarrollo económico y social. Si Europa y América Latina coinciden en preservar la paz y la democracia, necesariamente tenían que incluir de manera prioritaria en su agenda birregional aquellos problemas que representan amenazas al orden doméstico como al propio orden internacional. En este sentido, el combate al narcotráfico se ha convertido en un tema de interés interregional, dando lugar al inicio de diversos programas de cooperación para la sustitución de cultivos y posteriormente, para la represión del narcotráfico. La decisión tomada en 1990 por la entonces Comunidad Europea de suprimir los aranceles aduaneros para el acceso de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador al mercado comunitario, se explica en este contexto. Se trata de una medida que en realidad no tuvo precedentes en la región y que, en los hechos, implicó el inicio de una política comercial diferenciada respecto de los países latinoamericanos no incluidos en el grupo Africa-Caribe-Pacífico (ACP). La medida constituyó un reconocimiento del principio de la corresponsabilidad en esta área, así como de la importancia que asume una política coherente de fomento de cultivos alternativos que pasa necesariamente por la garantía de acceso a los mercados.

La protección del medio ambiente representa otro tema global que está presente en la agenda europeo-latinoamericana. Las preocupaciones ecológicas están incidiendo fuertemente en la política interna y externa de los países europeos y comienzan a proyectarse en las relaciones interregionales, tanto en los ámbitos

político y de la cooperación, como en el comercial. También en América Latina, después de muchos años de descuido, los países están tomando muy en serio los desafíos que se proyectan en este campo. Ambas regiones han mantenido posiciones coincidentes en la negociación de un nuevo régimen internacional que permita enfrentar los cada vez más evidentes

Tanto Europa como América Latina han expresado su preocupación por el aumento de la pobreza a escala global

efectos negativos del cambio climático, suscribiendo y apoyando la aplicación de la Convención de Kyoto. También coincidieron en la Conferencia de Naciones Unidas sobre Desarrollo Sustentable, celebrada en Johannesburgo. Varios países de la región apoyaron la iniciativa de la UE sobre energía renovable presentada en esa reunión. Sin embargo, la promoción de ciertas condicionalidades ecológicas en las áreas del comercio y de la cooperación por parte de las ONGs europeas ha representado un punto de discordia en el ámbito europeo-latinoamericano. Por una parte, se observa una tendencia hacia la introducción de normas más estrictas en materia de sanidad pública, emisiones, regulaciones de residuos y otras formas de control de los productos. Por otra, los propios sectores europeos afectados por las nuevas regulaciones internas están reclamando la exigencia de normas de producción similares a los productos procedentes del mundo en desarrollo, con el objeto de mantener la competitividad de sus industrias «limpias». Lo que preocupa a muchos países de la región es la contraposición que se está comenzando a hacer entre el objetivo de un comercio más libre y no discriminatorio con el de la protección del medio ambiente. De ahí que un tema frecuente del diálogo birregional será el desafío de conciliar el libre comercio con la protección del medio ambiente, de manera que estos objetivos se refuercen mutuamente evitando así el empleo de cláusulas ambientales para anular ventajas comerciales.

Las posiciones para hacer frente a los enormes desequilibrios sociales que per'sisten en el mundo son en general similares. Tanto Europa como América Latina han expresado su preocupación por el aumento de la pobreza a escala global, y han apoyado con entusiasmo los objetivos que se establecieron en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas. El acento que la UE está poniendo en la cohesión social como uno de los principios de la cooperación europeolatinoamericana coincide con los planteamientos que se vienen escuchando hace más de dos décadas en América Latina en torno de la equidad social y que ahora han sido reforzados por los fuertes compromisos asumidos por una serie de gobiernos latinoamericanos, que están haciendo de la lucha contra la pobreza y el hambre su objetivo principal.

Las migraciones representan otro tema global de gran relevancia que además está adquiriendo un peso especial en las relaciones interregionales debido al aumento gradual de flujos migratorios desde la región al Viejo Continente. Se trata de un tema que a veces despierta grandes emociones pero que, bien enfrentado, podría dar lugar a una mayor cooperación entre la UE y América Latina. Las tendencias demográficas europeas apuntan a necesidades crecientes de fuerza de trabajo, no solo para cumplir las funciones que cada vez menos europeos desempeñarán, sino también para financiar sistemas de pensiones que a largo plazo serán cada vez más deficitarios. En un contexto de fuerte y al parecer inexorable envejecimiento de su población, Europa podría necesitar a los migrantes latinoamericanos, que tienen la ventaja de una mayor afinidad lingüística y cultural con una parte significativa de Europa. Todo ello, si logra establecerse una cierta regulación de los flujos migratorios, tema complejo pero que está asumiendo cada vez mayor relevancia en el contexto de la UE.

Las expectativas latinoamericanas

Las relaciones políticas interregionales no pueden ser analizadas con prescindencia de su contexto económico y en especial de las aspiraciones latinoamericanas respecto de Europa en este plano. Es por ello que el diálogo político interregional establecido en los años 80 siempre ha tenido un fuerte componente económico. Cuando los latinoamericanos se reúnen con los europeos, quieren hablar especialmente de la apertura de los mercados, las preferencias comerciales, el tratamiento de la deuda de la región, la prevención de las crisis financieras o la cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina y el Caribe. En cierta forma, esta tendencia se observa igualmente en el caso de la Comisión de la UE, que tiende a ver a la región sobre todo desde las perspectivas de su política comercial y su política de cooperación al desarrollo, más que desde una perspectiva específicamente política. Salvo en situaciones de crisis o ruptura democrática, los contenidos políticos de las relaciones con la UE no son comparables a aquellos de una relación bilateral tradicional o las que mantienen los países latinoamericanos con Washington.

América Latina espera de la UE un mercado más accesible para sus productos, la modificación de la Política Agrícola Común, un régimen preferencial estable posiblemente en el marco de acuerdos de libre comercio, recursos más abundantes de cooperación, un flujo más intenso de inversiones, un tratamiento especial para los países altamente endeudados, el apoyo a la modificación de la arquitectura financiera internacional y una serie de otras reivindicaciones fundamentalmente económicas. La permanencia de estas expectativas hace que

estos temas sigan ocupando gran parte de los diálogos interregionales, relegando los temas políticos a un plano más bien declarativo y simbólico.

Ciertamente, las cumbres UE-ALC han introducido elementos más políticos en los encuentros birregionales, pero normalmente sus resultados son evaluados más por lo que logran en el ámbito de los temas económicos duros que por sus avances políticos. De allí la necesidad de seguir atendiendo las reivindicacio-

nes tradicionales de América Latina y el Caribe, con la ventaja de que varias de ellas se expresan en la actualidad en la negociación de acuerdos de asociación, que procuran mantener un equilibrio entre sus componentes político, comercial y de cooperación. Se trata de instrumentos nuevos que van mucho más allá de los acuerdos tradicionales que habían firmado los países latinoamericanos, que incorporan un plus muy evidente con respecto a los acuerdos de libre comercio que algunos de estos países han pactado o están pactando con EEUU y que proveen un marco claro y estable para las relaciones interregionales. La diversidad de intereses y la cantidad de interlocutores hace que resulte muy difícil buscar la negociación de un gran acuerdo birregional que plasme la asociación estratégica birregional proclamada en las sucesivas cumbres. Más bien, los acuerdos que la UE ya ha realizado con México y con Chile y el que ahora está negociando con el Mercosur representan pasos en esa dirección. Es por ello que resulta tan importante para las relaciones interregionales que puedan iniciarse pronto las negociaciones de asociación con los países de la Comunidad Andina, Centroamérica y el Caribe, a partir de los acuerdos de diálogo y político firmados en Roma en diciembre de 2003.

Aun cuando los elementos comerciales de los acuerdos de asociación resultan más concretos y visibles, cabe destacar que los componentes políticos y de cooperación contienen el potencial de una relación mucho más profunda entre la UE y los países latinoamericanos. Los acuerdos contienen cláusulas democráticas, que condicionan los efectos del acuerdo al mantenimiento de regímenes democráticos y al respeto a los derechos humanos en las partes. No solo hablan

de diálogo sino también de concertación en los foros internacionales. Y abren la posibilidad de que los países latinoamericanos que así lo deseen puedan asociarse a acciones de la UE en el marco de su Política Exterior y de Seguridad Común.

Las relaciones europeo-latinoamericanas tienen límites bastante evidentes. Los intereses estratégicos y económicos de Europa en América Latina poseen un carácter más bien secundario, con algunas excepciones que confirman la regla. Tampoco puede decirse que Europa sea absolutamente prioritaria para América Latina, pese a la considerable envergadura de los intereses económicos y políticos involucrados en la relación. Sin embargo, ambas regiones comparten un interés común en la diversificación de sus relaciones exteriores. Si Europa pretende desempeñar el papel global que naturalmente le corresponde, tendrá que proyectarse con más fuerza en una región que le es próxima y afín. La UE requiere de una política más asertiva, que complemente el papel central que ya juega en el ámbito comercial y América Latina puede ser parte de ella. Ello no va a significar un contrapunto respecto de EEUU. La ilusión de una alternativa europea frente a Washington en su área de influencia más próxima es uno de los mitos más persistentes de las relaciones europeo-latinoamericanas, mito que es alimentado con entusiasmo desde las dos riberas del Atlántico. Europa no va a renunciar a sus relaciones atlánticas ni va a desafiar a su aliado estratégico mayor en América Latina. Pero tampoco tiene necesidad de hacerlo para fortalecer sus relaciones con la región. De hecho, en particular en lo que concierne a temas de democracia y derechos humanos el triángulo atlántico - Europa, EEUU y América Latina- ha operado con cierta eficiencia, sobre todo durante los periodos en que Washington ha favorecido el multilateralismo.

En cuanto a América Latina, la diversificación de sus relaciones exteriores sigue siendo una aspiración central. Más que buscar relaciones especiales que invariablemente terminan frustrándose, la región debe buscar un cierto equilibrio en sus relaciones exteriores. En esa búsqueda la UE representa un factor fundamental, no solo por razones históricas o por los intereses económicos involucrados, sino también por los vínculos políticos que unen a las dos regiones. Para que estos intereses similares puedan converger hace falta voluntad política y un mayor esfuerzo de sintonización de esos intereses en ambas regiones. Europa deberá aplicar más energía y creatividad en sus relaciones con América Latina, y nuestra región tendrá que innovar en su aproximación a Europa, yendo más allá de sus reivindicaciones tradicionales y transformándose en un socio maduro en la construcción de los regímenes internacionales propios de una era de globalización.

La relación birregional

El artículo presenta un bosquejo de las arraigadas bases que cimentan un birregionalismo europeo -latinoamericano, sin embargo, existe un heterogéneo y complicado vanorama de asuntos, en diversos órdenes, que limitarán la evolución de la relación en el futuro cercano. Pero la próxima Cumbre de Guadalajara va a realizarse y el costo de los titubeos podría ser grave. Hay tres áreas de colaboración donde es posible hacer realidad el potencial de cooperación birregional, y minimizar los riesgos de desacuerdo. La salud pública, la cooperación técnica y científica, el intercambio cultural, y algunos tópicos de la agenda de «buena gobernanza» parecen promisorios. Si en la próxima reunión se lograran avances en estos frentes, se crearían las condiciones para un birregionalismo más fuerte en un futuro más propicio.

Laurence Whitehead

La prolongada influencia de Europa en la historia, la cultura y el desarrollo de las Américas es tan palpable que difícilmente puede ser subestimada. Fue desde una perspectiva europea que este continente vino a ser conocido como «el nuevo mundo», nuevo (sobre todo) para Europa occidental. Fue Europa la que suministró no solo el marco institucional y las instituciones económicas, sino también las principales categorías discursivas y simbólicas que se requerían para «inventar» las sociedades posconquista. Los componentes destructivos de esa influencia fueron tan decisivos como los elementos creativos.

Laurence Whitehead: director del Centro de Estudios Mexicanos de la Universidad de Oxford. Palabras clave: relaciones internacionales, relaciones UE-ALC, Unión Europea, América Latina.

Pero eso ocurrió en general hace mucho tiempo, y desde entonces se han desarrollado diversas sociedades contrastantes, que no tienen una mentalidad colonial o ni siquiera están necesariamente orientadas a Europa. La región de América Latina y el Caribe (dejando a un lado el rumbo parcialmente separado de

Aunque
los europeos
tengan tiempo
de apartarse
de sus preocupaciones
internas
y de considerar
el resto del mundo,
no está claro
que América Latina
vaya a tener
prioridad
en los reclamos
de atención

Norteamérica) adquirió desde hace tiempo una serie de identidades e intereses autónomos, su propio historial de aspiraciones y logros, y además ha procesado elementos de sus orígenes europeos para retransmitirlos en forma modificada a sus lugares de origen. Europa, despojada de sus influencias latinoamericanas, sería un continente truncado y disminuido (imagínense el catolicismo sin el hemisferio occidental, figúrense cómo se contraería la cultura europea).

El intercambio ecológico dramatiza esta realidad generalizada: ni tomates, ni papas ni chocolate en Europa sin las Américas (tampoco Coca-Cola, cocaína, quinina, o sífilis); ni gana-

do vacuno, ni caballos ni ovejas en el hemisferio occidental sin Europa (tampoco armas de fuego, esclavitud o epidemias de viruela). En el nivel fundamental más profundo, esta ha sido siempre una relación realmente birregional –lo cual no quiere decir que haya sido armoniosa, justa o equitativa. Lo que sí ha sido es intensa, y por largos periodos inexorable. Esto deja una herencia (tanto inspiradora como intimidante) que todavía tenemos que procesar. Allí reside la base de un diálogo birregional.

Pero este intercambio de influencias durante 500 largos años, este compartir experiencias bifurcadas no se mantiene en forma automática a través del tiempo y el espacio. Los vínculos entre Londres y Jamaica, entre Italia y Argentina, entre escritores y lingüistas en Madrid y a lo largo y ancho de la América española pueden estar tan activos como siempre, pero en otro nivel las dos regiones varias veces se han apartado. Dos guerras mundiales contribuyeron a eclipsar la presencia de Europa en América Latina durante el siglo xx. Pero igualmente, desde el campo contrario, la Revolución mexicana hizo que una gran república volviera los ojos hacia adentro y luego hacia el Norte; así como en el otro extremo del subcontinente el peronismo rompió con Gran Bretaña y construyó un régimen que se inspiró considerablemente en una Europa interbélica repudiada por el Viejo Mundo. Fue apenas en los años 80, conforme América Latina

convergía hacia un modelo democrático liberal de democracia de mercado y la Unión Europea comenzaba a afirmarse como una presencia unitaria en los asuntos internacionales, que se abordó seriamente este «desencuentro». La Cumbre de Guadalajara (a realizarse en mayo de 2004) es la tercera de una serie de reuniones de alto perfil (jefes de Estado y de Gobierno) destinadas a completar esta reconciliación, y reconstruir una comunidad birregional basada no solo en un pasado compartido, sino también en valores e intereses comunes.

Desde esta perspectiva tan amplia y de largo plazo, las fricciones y divergencias actuales entre las dos regiones pueden clasificarse, de hecho, como menores. A pesar de eso, la Cumbre ha sido convocada en un momento que podría considerarse poco propicio, y en ambos lados existen asuntos que distraen la atención, y diferencias de énfasis que fácilmente podrían impedir que se concretara todo el potencial de esa reunión. Después de todo, ninguna de las dos cumbres anteriores (Río de Janeiro 1999 y Madrid 2002) resultaron tan producti-

vas como lo esperaban sus defensores. Este tercer cónclave reunirá a casi un tercio de los jefes de Estado de la Tierra y a la mitad de los países que podrían catalogarse verosímilmente como «democracias electorales». Por lo tanto, la oportunidad es única y no debería desperdiciarse. Si por alguna causa esta Cumbre terminara en confusión (vestigios de Cancún), el revés para las relaciones europeo-latinoamericanas y para la causa del diálogo y la cooperación multilateral podría ser grave y de acción prolongada. Así pues, sería bueno volver la mirada a las dificultades que enfrentan los organizadores, antes de prestar atención a ideas para maximizar su potencial. El propósito de lo que viene a continuación no es desmoralizar a los defensores de la reunión, sino tan solo explorar el terreno que tendrán que transitar.

En cualquier caso,
Washington
tiene un proyecto
alternativo
bien definido:
la serie de cumbres
de las Américas
que conducirá
posiblemente
a un «área
de libre comercio»
de Alaska
a Tierra del Fuego

Comencemos con la UE. Sus miembros aumentarán de 15 a 25 en mayo de 2004, justo cuatro semanas antes de la reunión de Guadalajara. Por una parte eso debería contribuir a garantizar una buena concurrencia (los jefes de Estado de los nuevos países miembros probablemente querrán exhibir su nueva categoría), pero por otra parte existe el riesgo real de que los europeos viajen a México para confraternizar entre sí, en lugar de concentrarse en los temas bi-rregionales. Después de todo, la nueva Constitución europea estará en una etapa delicada del camino a la ratificación (las elecciones del Parlamento Europeo se celebrarán en junio de 2004 en toda la UE) y el equilibrio de la Unión estará en proceso de reacomodo debido a la ampliación. Se-

guramente va a tomar toda una generación el incorporar plenamente a los nuevos miembros del Este.

Además, aunque los europeos tengan tiempo de apartarse de sus preocupaciones internas y de considerar el resto del mundo, no está claro que América Latina vaya a tener prioridad en los reclamos de atención. Si promover la seguridad internacional sigue ocupando el primer plano de la agenda europea, el Medio Oriente (y quizás partes del sur y de Asia oriental) estarán en la vanguardia. Si los europeos se concentran en el combate a la pobreza en el mundo, entonces África es obviamente el primer candidato. Y si su objetivo es poner de relieve la extrapolación de lo que ellos consideran «valores europeos» a todas partes del mundo (una justificación principal de la iniciativa birregional original emprendida a mediados de los años 90 por los presidentes Fernando Henrique Cardoso y Jacques Chirac), entonces la América Latina del Plan Colombia y del default argentino puede que no parezca tan propicia. Si consideran que su interés preferencial debe ser trabajar en pro de mejorar sus relaciones con Washington, entonces no querrán causar agravios haciendo alarde de sus ambiciones en el hemisferio delineado por la doctrina Monroe (especialmente porque el protocolo de la conferencia requiere que se invite a Cuba, mientras Estados Unidos y Canadá no serán invitados).

En cualquier caso, Washington tiene un proyecto alternativo bien definido: la serie de cumbres de las Américas que conducirá posiblemente a un «área de libre comercio» de Alaska a Tierra del Fuego. La UE no está de ninguna manera en condiciones de competir con esa visión (que tenderá a reforzar la exclusión

de Europa del hemisferio occidental), y podría llegar a la conclusión de que si permite que América Latina y el Caribe experimenten un periodo de «desatención benévola» no se causará un daño grave a las relaciones, dado el papel de EEUU como hegemón regional y fuerza estabilizadora. En resumen, podría perdonársele a los líderes de la UE el percibir esta Cumbre como un episodio de extralimitación geopolítica.

Ahora, pasemos a examinar el mismo acontecimiento conforme podría verse desde la perspectiva de América Latina y el Caribe. Los 33 jefes de Estado invitados a Guadalajara no cuentan con una contraparte institucional a la UE, así que abor-

Para algunos partidarios latinoamericanos de un birregionalismo reforzado, Europa podría resultar más atractiva como potencial contrapeso a la arrogante presencia de EEUU

darán la Cumbre con una perspectiva fuertemente nacional. Y el interés de Panamá tiene poco que ver con el de Paraguay. Lo mismo ocurre con los intereses nacionales de Barbados y Bolivia. Claro está que los dos actores principales son Brasil y México, así que vamos a enfocar el análisis en este par.

Sus divergencias tienen amplios antecedentes, como lo ejemplifica el episodio de enero de 1986, cuando algunos observadores esperaban erróneamente que se acordaría (con Argentina) una posición conjunta sobre la reducción de la deuda externa, o el de 1994, cuando México firmó el Tlcan a expensas de sus vecinos del Sur. La reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio celebrada en Cancún en septiembre de 2003 confirmó que tales discrepancias persisten y limitan seriamente el potencial para una posición latinoamericana común en muchos temas de política económica internacional. El México de Vicente Fox se orienta de manera abrumadora hacia EEUU en esas cuestiones, mientras el Brasil de Lula está cortejando alianzas, no solo con el resto de Sudamérica, sino también con otros actores «recién industrializados», tales como China e India, a través del Grupo de los 22. Aun si esos dos «pesos pesados» encontraran más temas de interés mutuo, todavía tendrían que ganarse también a una gran cantidad de gobiernos de la región, a fin de promover la agenda birregional.

Con el fin de lograr esto necesitarían un argumento convincente para probar que establecer vínculos más estrechos con la UE debería constituir una alta prioridad para América Latina y el Caribe en general, y no simplemente para ciertos países o intereses de la región. Y también tendrían que calmar los temo-

res a potenciales reacciones adversas de Washington. Eso siempre sería un trabajo arduo, y más aún en 2004. Después de todo, a primera vista la mayoría de las prioridades inmediatas explícitas de la UE son incompatibles con las necesidades de América Latina. Sería superfluo repetir las conocidísimas quejas de la región sobre la Política Agraria Común, pero a lo mejor en general se percibe menos cuán negativamente afecta a muchos sectores de la población del subcontinente el endurecimiento de la política de inmigración. Aunque la ampliación de la UE hacia el Este tiene muchas características deseables en el ámbito de los principios, sería comprensible si los observadores latinoamericanos y caribeños estuvieran mayoritariamente más impresionados por su potencial de alejar el centro de gravedad de Europa de aquellos países y sectores que expresan una afinidad natural con los pueblos de las Américas. Además, la ampliación de la UE en los Balcanes, y quizás todavía más adentro, hacia el Este y el Sur, podría verse como el reforzamiento de una tendencia a alejarse de las potencias menores del hemisferio occidental. Por otro lado, en un campo más doctrinario, pareciera que las reglas actuales de la UE privilegian la estabilidad de los precios a expensas del crecimiento y de la innovación -justo la orientación de políticas que gran parte de la opinión pública de América Latina ve ahora con desencanto debido al estancamiento con el cual se le asocia en tantos lugares de la región.

Dadas esas percepciones desalentadoras sobre la UE en su forma actual, para algunos partidarios latinoamericanos de un birregionalismo reforzado, Europa podría resultar más atractiva como potencial contrapeso a la arrogante presencia de EEUU que como un modelo positivo por derecho propio. Pero si en los años 80 esta imagen de una Europa semigaullista pudo haber tenido una cierta y limitada credibilidad (no en último caso respecto del conflicto regional en Centroamérica), la Europa de 2004 no representa ninguna alternativa ni contrapeso geopolíticos. Especialmente a raíz de la guerra en Irak, la mayoría de los líderes europeos estaría decidida a no crear más áreas de tensión con Washington de lo estrictamente necesario para los intereses vitales de la Unión. Y, galvanizado por su «guerra al terrorismo» después del 11 de Septiembre, EEUU por lo visto no está dispuesto a tolerar que nadie se tome libertades en un área tradicional de influencia directa. Al menos esto es lo que muchos observadores y responsables de las políticas en América Latina y el Caribe se inclinan a dar por sentado sobre las actuales reacciones de Washington, ilustradas por el disgusto de EEUU con Chile y México por su actuación en el Consejo de Seguridad de la ONU. En tales circunstancias, los que están dispuestos a asomar la cara son principalmente los opositores duros a lo que podrían llamar «imperialismo estadounidense». Pero aun si la UE estaba preparada, en principio, para actuar como

un cierto tipo de contrapeso limitado a la supremacía estadounidense en el hemisferio occidental, en Europa no hay el respaldo serio para el régimen de Castro, las FARC colombianas o el FMLN de El Salvador. En resumen, 2004 no es un buen año para intentos de neogaullismo europeo en el hemisferio occidental.

 $oldsymbol{H}$ asta aquí hemos presentado un esbozo de las profundas bases que cimentan un birregionalismo europeo-latinoamericano, pero también hemos expuesto

los variados asuntos contemporáneos e ideas preconcebidas que probablemente limitarán su desarrollo en el futuro cercano. Sin embargo, la Cumbre de Guadalajara fue convocada y el costo de permitir titubeos podría ser grave. Así que la tercera parte de este ensayo se centrará en aquellas áreas de colaboración concreta donde todavía es posible hacer realidad el potencial positivo de cooperación birregional, y donde pueden minimizarse los riesgos de desacuerdo o la alienación de terceras partes. La salud pública, la cooperación técnica y científica, el intercambio cultural, y algunos tópicos cuidadosamente seleccionados de la agenda de «buena gobernanza» parecen particularmente promisorios. Si en esta ronda pudieran lograrse verdaderos avances en algunos de estos frentes delimitados, entonces podrían crearse las condiciones para un birregionalismo más fuerte en un momento futuro más propicio.

Un punto de partida básico lo ofrecen los compromisos que surgieron en las cumbres anteriores. En particular, se dio un primer paso en la consolidación de la cooperación dialogada y el intercambio académico en el sector de la educación superior. Ciertamente se puede avanzar más en el reconocimiento de credenciales entre instituciones académicas de categoría equivalente en ambas regiones, en el fortalecimiento de programas de becas estudiantiles (de manera destacada

programas de becas estudiantiles (de manera destacada el Programa ALFA) y desde 2002 el Programa Albán¹ de becas de alto nivel, y en la promoción de

^{1.} En 2003, de conformidad con el proceso de la Cumbre, la comisión asignó 70 millones de euros para otorgar 251 becas a latinoamericanos que deseen estudiar en las universidades europeas de su preferencia. Tales becas ofrecen 75% de financiamiento y fueron distribuidas a lo largo de América Latina, aunque principalmente entre candidatos de Argentina, Brasil, Colombia y México.

iniciativas de investigación conjunta. Pero también es necesario reconocer que el mundo universitario de las dos regiones es extremadamente heterogéneo, y que una cooperación académica eficaz y duradera debe ser impulsada por preocupaciones y prioridades intelectuales compartidas de académicos altamente motivados y conectados a través de redes horizontales. Existe un límite muy preciso a cuánta cooperación e intercambio útil puede estimularse mediante «acuerdos de cúpula» (acordados en grandes asambleas de rectores y administradores universitarios), o acuerdos formales de alto nivel que no involucran o motivan a personal académico clave. En relación con las becas para estudiantes en el exterior, los recursos disponibles serán siempre solo una pequeña proporción de la demanda potencial. Usar esos recursos de manera eficaz requiere de una selección cuidadosa de los candidatos en cuanto a méritos y potencial académico. Los que tengan éxito en esas competencias deberían tal vez tener la libertad de solicitar los cursos e instituciones más idóneas para el progreso de sus carreras académicas.

Este tipo de financiamiento estudiantil «portátil» es capaz de producir beneficios desproporcionados –a pesar de que sean relativamente pocos los beneficiarios–, si se puede asignar los mejores estudiantes a las instituciones y cursos más apropiados, pues muchos de ellos pueden llegar a ocupar posiciones de liderazgo en sus respectivos campos. La alternativa de asignar financiamiento por cuotas, y con restricciones severas en cuanto a las opciones disponibles para los beneficiados, difícilmente va a producir un beneficio duradero, e incluso puede llegar a generar frustración y resentimiento. Y después de todo, la opción de estudiar en universidades norteamericanas a menudo está disponible para los estudiantes más promisorios. Las universidades de Europa y América Latina deben reconocer ese reto.

Afortunadamente, la cooperación educativa en el nivel universitario está incrustada en una abundante matriz de interacción e intercambio cultural que también ha sido reconocida en las cumbres anteriores, y que podría consolidarse a través del proceso de Guadalajara. La literatura, la música, la cocina e incluso la iconografía de América Latina tienen una presencia importante en partes significativas del imaginario colectivo europeo y, ciertamente, la cultura europea (especialmente la ibérica y la francesa) ha tenido un influjo dominante en las elites latinoamericanas. Es preciso proclamar y reforzar esas influencias mutuas, que también pueden ampliarse. A través del cine y de los medios de radiodifusión, así como también de las páginas impresas, mayores sectores de las sociedades de ambas regiones pueden ahora tomar conciencia tanto de lo que tienen en común, como de las estimulantes variaciones que se entretejen cruzando el

Atlántico. El lenguaje ofrece un vínculo fuerte, pero en la era del turismo en masa y económicamente accesible, los intercambios culturales ya no se restringen a aquellos entre los que hablan el mismo idioma. Es posible estimular la cooperación cultural a través del intercambio de programas de televisión, festivales de cine y giras musicales, así como mediante reuniones elitescas de artistas destacados. Un reto mayor será encontrar formas de democratizar los inter-

cambios, de aumentar el respeto y la

apreciación mutuos, pues los medios de comunicación de masas también tienden a magnificar estereotipos negativos, particularmente en una época de intensa ansiedad relacionada con inmigración ilegal, delincuencia e inseguridad.

Obligatoriamente, el intercambio académico y cultural funciona mayormente en el ámbito de las elites, pero la relación birregional debe considerar también el lado menos visible de una globalización intensificada. Esto fue reconocido, en principio, por el énfasis anterior en la consolidación de los componentes «pro pobres» de la cooperación europeo-latinoamericana, y por el actual compromiso con el tema de la «cohesión social» como

ne una connotación muy específica cuando se aplica dentro de la UE: más o menos garantiza la presencia de Estados benefactores integrados en forma natural, por lo cual se centra en los procesos de transferencia de recursos y cooperación que se requieren para

prioridad en la Cumbre de Guadalajara. Por supuesto que la expresión «cohesión social» tieperfeccionar esa integración. En contraste, en América Latina, dado que las desigualdades y exclusiones no han disminuido en general dentro de los Estados, la idea de transferencias significativas entre países no es viable. Aquí la cohesión social debe significar sobre todo abordar y eventualmente superar esos puntos débiles país por país. Este objetivo general no solo es extremadamente meritorio, sino también ambicioso y necesariamente de largo plazo. Para que la cooperación europea-latinoamericana relacionada con la cohesión social tenga efecto debe ser cuidadosamente calibrada, con algunas prioridades bien elegidas y de alto impacto.

Puede haber campo para iniciativas interesantes y atractivas para ambas regiones en áreas tales como salud pública y protección ambiental. En el ámbito de la salud pública, por ejemplo, la mayoría de los gobiernos de Europa y América Latina comparten un compromiso con el principio de la prestación universal de servicios de salud por parte del Estado, aun cuando en la práctica la atención sanitaria privada algunas veces ha invadido profundamente este campo, y en el otro extremo del espectro social todavía no ha sido posible alcanzar una cobertura universal básica en sociedades extremadamente desiguales. En cualquier caso, cuando sectores de la sociedad no tienen una cobertura adecuada, puede peligrar la salud de la sociedad entera, tal como lo ilustraron los brotes de cólera en varias partes de América Latina en los años 90, y como lo demostró palpablemente (en el contexto internacional) la epidemia de sars a comienzos de 2003. Aquí tenemos ciertamente un área de política donde la «cohesión social» adquiere una significación muy precisa y visible, y donde en principio puede ser posible movilizar un fuerte respaldo, tanto entre las elites como en el ámbito popular, local o birregionalmente, en favor de tales iniciativas. Las emergencias epidemiológicas pueden surgir, ciertamente, por malevolencia humana (incluso terrorismo) o por negligencia médica o higiene deficiente. En consecuencia, es probable que programas bien estructurados para contrarrestar esos peligros resulten «vendibles» desde el punto de vista político, y eficaces en función del costo desde la perspectiva económica. Tales iniciativas deben disponer de mucha experiencia y conocimientos administrativos y médicos, no solo en las localidades afectadas, o incluso en las naciones, sino también en el plano internacional. Así que podrían resultar una prioridad oportuna para la Cumbre de Guadalajara, que se vincularía con el anterior objetivo de fortalecer la colaboración académica y la investigación en áreas de interés conjunto.

Por supuesto que la atención sanitaria no solo quiere decir hacerse tratamiento médico individual, sino también mantener las redes colectivas de respaldo, diagnóstico y respuesta cuando surgen los problemas. También necesita una infra-

estructura más amplia de asistencia social rutinaria, incluyendo programas de inmunización, monitoreo de normas alimentarias, y sobre todo suministro de agua potable libre de contaminación. Por lo tanto, la salud pública como prioridad dentro del campo de la cohesión social se ensancha rápidamente para abarcar otros aspectos de la política social, incluyendo la protección ambiental. Obviamente no es posible que una agenda birregional cubra todas esas diversas ramificaciones, pero está claro que tanto en Europa como en América Latina existe un respaldo creciente para medidas más efectivas en el combate de la degradación del medio ambiente. La reciente privatización de muchas empresas de servicios públicos (incluyendo compañías abastecedoras de agua potable) y la frecuente transferencia de la propiedad y las responsabilidades a corporaciones europeas, refuerza en gran medida la proposición de darle a este tema especial atención en la tercera Cumbre. Es necesario armonizar y elevar la calidad de las prácticas normativas, y también analizar urgentemente las lecciones de los últimos éxitos (y fracasos) en innovación de políticas relacionadas con el agua. Una cooperación bien informada en estos asuntos probablemente pueda mejorar las relaciones europeo-latinoamericanas. Dejar de tratar adecuadamente los temas que han surgido aquí arrojaría una larga sombra sobre la relación birregional.

Esto nos lleva a una reflexión final. Tanto Europa como América Latina están comprometidas con la cooperación y el diálogo internacional. Ambas aspiran a manejar los desacuerdos a través de negociaciones y compromisos razonados, antes que mediante la confrontación y el perjuicio mutuo. Cumbres sucesivas expresan este compromiso en las esferas más altas de la autoridad política. Pero la cooperación y el diálogo democráticos tienen que ser institucionalizados. Es necesario que haya rendición de cuentas, monitoreo y seguimiento. Esto significa que el proceso de las cumbres deberá ser reforzado por procedimientos más específicos, convirtiendo declaraciones generales en compromisos prácticos. Un diálogo vigoroso entre dos regiones comprometidas con la democracia y la buena gobernanza requerirá transparencia, procesos de presentación de informes y la incorporación de actores no gubernamentales y grupos de la sociedad civil. Podrían movilizarse fuentes independientes de conocimientos especializados o técnicos (p. ej., en cuestiones tales como colaboración educativa, emergencias epidemiológicas, agua y sanidad, y protección ambiental) para ampliar la base de la asociación birregional y para aumentar su credibilidad. Es muy probable que la Cumbre de Guadalajara produzca un beneficio duradero si no solo selecciona una pequeña cantidad de prioridades bien escogidas de acción conjunta, sino que también planifica estructuras institucionales eficientes, capaces de promover y monitorear esos compromisos.

Un diálogo estructurado y plural

La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América I atina

dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina, más que en su evolución y contenido. Para ello se intenta esbozar un marco explicativo basado en la noción de interregionalismo, y en el alcance de los procesos regionalistas que la conforman. A continuación se examinan las distintas plataformas y canales institucionales, y los marcos jurídicos que definen su alcance y contenido. Finalmente, se analiza la propuesta de asociación estratégica lanzada en 1999 por los jefes de Estado y de Gobierno, planteando vías para que dicha asociación supere algunas de las limitaciones de su diseño institucional.

Este artículo se centra en la

José Antonio Sanahuja

Latina (AL) cuentan ya con un historial de más de 30 años. A lo largo de ese periodo se han suscrito distintos acuerdos subregionales y bilaterales, que pueden agruparse en varias «generaciones». También han surgido distintas instancias y canales de diálogo, concertación y cooperación, de carácter intergubernamental, con distinto alcance y relevancia. Finalmente, se ha tejido una red de relaciones protagonizadas por actores no estatales y subestatales. El hecho es que las relaciones UE-AL son hoy un elemento indispensable en la política

José Antonio Sanahuja: profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; @: <sanahuja@cps.ucm.es>.

Palabras clave: relaciones internacionales, interregionalismo, diseño institucional, Unión Europea, América Latina.

1. En este artículo, «Unión Europea» (UE) se refiere tanto a la actual UE, como a la Comunidad Europea (CE), o la anterior Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, la mención expresa de la CE o las instituciones de la UE alude a sus particulares ámbitos de competencia.

exterior y la inserción internacional de ambas regiones, y un factor de diversificación externa frente a la tradicional influencia hegemónica de Estados Unidos en América Latina, y en el conjunto de Occidente.

Integración e interregionalismo: condicionantes y modalidades de las relaciones UE-AL

La UE ha sido una importante impulsora de las relaciones interregionales incluso durante la Guerra Fría, a través de las relaciones grupo a grupo que se establecen desde los años 70, incluyendo América Latina. Ello se debe en particular a la lógica de la integración europea, y en particular al impulso de la Comisión y el Parlamento europeos, las instituciones más interesadas en ampliar el papel internacional de la CE y, con ello, sus competencias y su influencia externa (Nutall). Para los socios de la CE, a menudo esa relación comportaba ventajas, como una mayor autonomía respecto a la lógica de bloques del bipolarismo.

Los cambios en el sistema internacional de los años 90 propiciaron un auge del interregionalismo, y que éste adoptara nuevas formas. Entre ellas se destaca el «nuevo regionalismo», basado tanto en procesos de integración económica como de concertación política. En el mundo «triádico» de la Posguerra Fría, libre de los alineamientos estratégicos de la etapa anterior fría, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno de tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, Asia oriental), el nuevo regionalismo emerge como estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada. El aumento del interregionalismo y la creciente diversidad de formas que adopta, como ha señalado Hänggi (p. 14), pueden entenderse como respuestas estatales a la necesidad de gestionar, más allá del marco del Estado-nación, la cada vez más compleja interdependencia derivada de la globalización y la regionalización. Cabe esperar, por ello, que el interregionalismo, como rasgo duradero del sistema internacional, contribuya a la aparición de una gobernación global multinivel. A partir de lo anterior, el interregionalismo contemporáneo responde a tres tipologías²:

a) Relaciones grupo a grupo: esta modalidad, asociada en su origen al viejo regionalismo, es característica de la CE en el periodo de vigencia de la Cooperación Política Europea (CPE) en materia de política exterior. Busca una interlocución regional o subregional que contribuya, a su vez, al fortalecimiento de la actuación colectiva y la identidad de cada grupo, por ello, suele tener el

^{2.} Con algunas adaptaciones, estas categorías están basadas en Hänggi, pp. 4-5.

impulso consciente de las instituciones comunes, sean intergubernamentales o supranacionales. También suele estar basada en un diálogo político regular e institucionalizado y en programas de cooperación con un papel destacado de las instituciones regionales. En esta categoría se ubicarían el Diálogo de San José UE-Centroamérica, y el diálogo institucionalizado de la UE con la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y el Grupo de Río. Ahora bien, el nuevo regionalismo comporta una ampliación de la agenda, y son factibles acuer-

La UE se está
convirtiendo
en un verdadero
actor global
que se conduce,
cada vez más
con una única voz
en el exterior

dos «de integración profunda» entre grupos, como la asociación UE-Mercosur, en curso de negociación, que establecería por primera vez un área de libre comercio birregional.

b) Acuerdos transregionales: en esta modalidad se establecen plataformas de concertación donde los Estados participan a título individual, aunque existe algún tipo de coordinación intragrupo, y las instituciones regionales también participan con su pro-

pia agenda y perspectiva. Están basadas en reuniones más o menos regulares de alto nivel, como la diplomacia de cumbres de jefes de Estado, y en programas de cooperación, incluyendo iniciativas bilaterales y de las instituciones regionales. La agenda central suele ser económica, pero se abordan cuestiones políticas, de seguridad o ambientales. La definición de los grupos es más laxa, y puede no coincidir con regiones formalmente constituidas, o con otros marcos de diálogo grupo a grupo. Las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC), que se celebran cada dos años, serían una muestra de este tipo de acuerdo, al igual que el foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) o el proceso Asia-Europa Meetings (ASEM).

c) Relaciones entre grupos y potencias regionales: se trata de una modalidad híbrida entre el interregionalismo y la relación bilateral con los países que, por su importancia, demandan un tratamiento específico. En la práctica, se suele establecer una relación triangular entre el grupo regional, el país en cuestión y el grupo al que pertenece este último. Ejemplos de esta relación sería el diálogo UE-China, en el marco del proceso ASEM, o la asociación UE-México y UE-Chile.

Más allá de estas tipologías, resulta claro que la configuración de una relación interregional, su estructura institucional y su eficacia como estrategia para mejorar la inserción en el sistema internacional, depende de la naturaleza de los actores y de las características y el grado de avance de los respectivos procesos de concertación e integración regional. Por todo ello, la actual pauta de re-

laciones interregionales entre la UE y AL no puede entenderse sin hacer referencia a la paulatina conformación de la UE como actor internacional, al desarrollo de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y al fortalecimiento de otras políticas exteriores, como la de desarrollo. En el caso latinoamericano, es obligado tener presente los procesos de concertación política e integración económica de las dos últimas décadas. Estos desarrollos, en algunos casos inéditos, han modificado las políticas exteriores y la pauta de relación externa de gran parte de la región. Los países centroamericanos, los miembros del Mercosur, y, en menor medida, de la CAN, a menudo actúan como grupo más que

como Estados individuales en los asuntos regionales, en su relación con la tríada (EEUU, UE y Japón), y en especial con la UE o con EEUU. En la formación de las políticas exteriores ante otros asuntos internacionales, también se percibe una influencia creciente de los marcos de concertación política regional.

La actitud de EEUU y de la UE ha sido un importante catalizador externo del nuevo regionalismo latinoamericano, ya que han aceptado, y en el último caso alentado, una relación interregional más que de país a país, en lo reLa propia relación UE-AL, en la medida que prevalece sobre las relaciones bilaterales de los Estados miembros, confirma la creciente actuación internacional de la UE

ferido a los acuerdos comerciales. De esta pauta sólo escapan, en parte, Chile y México, que han optado por la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio como estrategia de inserción internacional. Empero, el nuevo regionalismo latinoamericano también es el resultado de las dinámicas endógenas de concertación de los años 80, y en particular del proceso de paz en Centroamérica. Según Frohman (p. 76), la aparición del Grupo de Río, como sucesor del Grupo de Contadora, expresa la búsqueda de autonomía de los gobiernos latinoamericanos ante esa crisis regional, y es una consecuencia de la crisis de legitimidad del principal organismo regional de seguridad y diálogo político, la OEA, subordinada a la hegemonía de EEUU. La reactivación de la integración centroamericana a partir de 1990 tampoco podría entenderse sin tener presente los procesos de Contadora y Esquipulas.

La UE, por su parte, se está convirtiendo en un verdadero actor global que se conduce, cada vez más, con una única voz en el exterior. Durante los años 80, los diálogos grupo a grupo se basaron en la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior, como dispositivo intergubernamental de concertación entre los Estados miembros, así como en las competencias comunitarias en las

relaciones exteriores, principalmente económicas, como la política comercial o la cooperación al desarrollo. En los años 90, la afirmación de la UE como actor o como «presencia» internacional (Bretherton/Vogler, pp. 33-36), se ha basado tanto en la aparición y la consolidación de la PESC, con los Tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997), como en la ampliación de las políticas comunitarias, con su correspondiente proyección externa, a prácticamente todos los ámbitos. Ese proceso no ha estado exento de polémica. Se cuestiona el carácter de actor de la UE, y también son conocidas las críticas a la PESC, y a la más reciente política común de seguridad y defensa (Barbé, p. 118; Smith, p. 2): al no ser una entidad soberana, la UE difícilmente podrá constituirse en actor unitario; es, por ello, una entidad subordinada a los Estados miembros, carece de autoridad decisoria centralizada y no tiene el respaldo de una capacidad militar propia; existe, en suma, una «brecha» insalvable entre las expectativas y las capacidades -por ello la UE no es eficaz ante las crisis internacionales. Según los críticos, la división de la UE ante la guerra de Irak –al igual que la incapacidad de actuar en Bosnia o en Kosovo-serían la confirmación de esas debilidades.

¿Significa esto que, como interlocutor de América Latina, la UE no debe ser tomada demasiado en serio? Si entendemos la política exterior de la UE, siguiendo a Smith (p. 8), como su capacidad para definir una acción exterior que promueva de manera eficaz los intereses, políticas y valores internos de la UE, entonces la existencia de tal política, y de la UE en tanto actor, debería ser evidente por sí misma a pesar de esas limitaciones. Las críticas anteriores parten en gran medida de una visión estadocéntrica clásica, de corte realista, que juzga a la UE según reglas de la política exterior estatal. Frente a esta visión limitada, cabe recordar que la UE y su política exterior no pueden ser vistas con esos parámetros, pues son una realidad sui generis que responde tanto a su temprano desarrollo, como a su carácter híbrido entre el intergubernamentalismo de la PESC y las políticas comunitarias de tipo supranacional. Entre ellas se encuentran la política comercial, la política agrícola o la ayuda al desarrollo, de manifiesta importancia para América Latina. A todo ello se le suma un difuso proceso de «europeización» de las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros, incluyendo las relaciones con Latinoamérica.

La propia relación interregional UE-AL, en la medida que prevalece sobre las relaciones bilaterales de los Estados miembros, confirma la creciente actuación internacional de la UE, y al mismo tiempo refleja su particular construcción institucional y el reparto de competencias entre los Estados miembros, la CE y la Unión, y entre sus distintas instituciones. En cualquiera de las conferencias ministeriales, los ministros europeos, en tanto representantes nacionales y, al

tiempo, integrantes del Consejo de la UE, abordan cuestiones que afectan a las competencias comunitarias como al ámbito intergubernamental. En relación con la UE, los nuevos acuerdos de asociación UE-México y UE-Chile, de carácter mixto, abarcan asuntos que son competencia exclusiva de la Comunidad, como el comercio de bienes, el diálogo político institucionalizado en el ámbito PESC –que es intergubernamental–, y asuntos que son competencia exclusiva de los Estados miembros, pero en los que se actúa de manera concertada en el marco de la Unión.

Esto supone un particular modelo de interregionalismo, en el que existen canales y procesos múltiples de diálogo, negociación y toma de decisiones, lo que no siempre ha sido bien comprendido en América Latina. En la medida en que la UE se ha configurado, más que como actor unitario, como un sistema pluralista de gobernación multinivel, la relación interregional se configura a partir de ni-

veles de decisión múltiples y yuxtapuestos, en los que interactúan distintos actores políticos (Hooghe/Marks; Marks et al.). En ese sistema la distribución de competencias entre los actores constituye un factor determinante de la estructura institucional de las relaciones UE-AL.

Los marcos de diálogo y cooperación en la relación UE-AL

Entre esas instancias y canales múltiples de diálogo y relación, cabe distinguir el diálogo interparlamentario UE-AL, los diálogos grupo a grupo de carácter regional (UE-Grupo de Río) y subregional (con Centroamérica, el Mercosur y la CAN), y el marco transregional de la asociación estratégica, iniciada en Río de Janeiro en 1999 con la I Cumbre UE-ALC. A estos marcos, de carácter intergubernamental, se añaden las relaciones transnacionales de las organizaciones sociales, y las que protagonizan entidades subestatales (ayuntamientos, gobiernos regionales, etc.), de carácter descentralizado.



El diálogo y la cooperación interparlamentaria³. Desde su inicio, este diálogo, que en 2004 cumple 30 años, se ha estructurado a través de Conferencias Interparlamentarias entre representantes del Parlamento Europeo (PE) y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), que se celebran cada dos años, de forma alterna, en Europa y en América Latina. Hasta la aparición de las primeras reuniones ministeriales a mediados de los años 80, estas conferencias fueron el único foro de diálogo político birregional. En una primera etapa fueron un espacio de denuncia de las dictaduras militares y las violaciones de los derechos humanos, y se configuraron como una instancia del diálogo Norte/Sur sobre cuestiones de desarrollo. Durante los 80 la agenda estuvo presidida por los problemas de la transición democrática, la crisis centroamericana, la deuda externa y el ajuste. En los 90 aparecen nuevos temas, como el desarrollo social, la integración regional y la globalización.

Se trata, no obstante, de un diálogo asimétrico. Aunque el PE y el Parlatino tienen rasgos en común, tienen distinta naturaleza y competencias. El Parlatino es una organización interestatal integrada por delegaciones de parlamentos nacionales, y no forma parte de ningún acuerdo de integración regional. Esa singularidad constituye su mayor fortaleza y a la vez su principal debilidad. Su legitimidad democrática fue muy valiosa frente al autoritarismo de los años 70. Sin embargo, sus escasas atribuciones, la falta de continuidad de sus trabajos, su aislamiento respecto a los procesos de integración, y el desconocimiento de esta Cámara en la opinión pública, conducen a que sus actividades tengan poco impacto. El PE es desde sus orígenes un órgano de la UE, y participa de su proceso decisorio, lo que le permite trasladar los acuerdos adoptados en las conferencias interparlamentarias al proceso legislativo y a la acción exterior de la Unión. La asimetría, también afecta a la agenda: se ha centrado en la situación de América Latina o en las políticas de la UE que la afectan, y sólo recientemente se han abordado problemas propios de la UE, o cuestiones globales.

El impacto del diálogo interparlamentario ha sido notable en cuestiones como el impulso a la democracia y la paz en Centroamérica. También ha contribuido a promover la cooperación al desarrollo de la CE –el primer programa de ayuda a Latinoamérica surge en 1976, por iniciativa del PE–, y a la formación de consensos, que inspiran las políticas exteriores nacionales, las iniciativas de la Comisión, y el diálogo político intergubernamental. El nuevo regionalismo ha consolidado la dimensión parlamentaria de la integración latinoamericana y han surgido cauces de diálogo interparlamentario subregional entre el PE y el

^{3.} El diálogo interparlamentario UE-AL ha sido tratado de manera exhaustiva en Sanahuja 1999.

Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino, y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Estos nuevos cauces podrían constituir una instancia de análisis, de propuesta y de incipiente control de las relaciones intergubernamentales y las políticas de cooperación. Además, en los órganos parlamentarios subregionales de América Latina el PE encuentra socios que le son más afines por su naturaleza y funciones, y por los problemas que enfrentan, muy próximos a los que experimentó el PE en sus orígenes. Por ello, su experiencia puede ser uno de los fundamentos de la cooperación interparlamentaria en el futuro.

Los diálogos grupo a grupo y con países específicos. Estas reuniones, de rango ministerial, han sido el principal cauce de diálogo político durante más de 15 años. Sus principales resultados son el debate político y la formación de consensos, ya que de antemano se descartó que fueran las clásicas conferencias diplomáticas encaminadas a la negociación de tratados o acuerdos concretos.

La UE, en particular, ha optado por mantener fuera de estas plataformas de diálogo eventuales negociaciones comerciales, que lleva a cabo la Comisión con mandato del Consejo, en los asuntos que son de competencia comunitaria, o la ayuda al desarrollo, que asigna de manera unilateral la Comisión.

El diálogo UE-Grupo de Río. La aparición del Grupo de Río satisfizo la demanda europea de tratar con un interlocutor de alcance regional⁴. Desde su origen en 1986, este Grupo mantuvo un diálogo político informal. Con la Declara-

Es difícil
establecer
un verdadero diálogo
birregional
sobre democracia,
paz y seguridad,
cuando se privilegian
otros marcos
institucionales
para tratar
estas cuestiones

ción de Roma, de 1990, ese diálogo quedó institucionalizado a través de una reunión ministerial anual, que tiene lugar en Europa y en América Latina, por turnos. También se impulsaron diálogos específicos sobre seguridad y sobre medio ambiente, desafortunadamente de corto aliento. En la actualidad las reuniones se celebran en años alternos a las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. La consolidación democrática y el respaldo al proceso de paz en Centroamérica son las cuestiones que explican la aparición de este diálogo,

^{4.} El Grupo de Río nació como «Grupo de los 8», a partir del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo. En 1990 se sumó un representante rotatorio de Centroamérica, y otro del Caribe. En 2000 se incorporaron todos los países centroamericanos. En la actualidad integra a 19 países. Aunque el Caribe aún tiene un representante rotatorio, es un foro de concertación política de ámbito verdaderamente regional.

aunque en los años 90 la agenda se desplazó hacia aspectos económicos (Irela 1996; 1997b). Sin embargo, en estos ámbitos el diálogo UE-Grupo de Río no podía tener un papel importante, ya que asuntos como el comercio o la deuda habían sido excluidos expresamente de la agenda por la UE. También es difícil establecer un verdadero diálogo birregional sobre democracia, paz y seguridad, cuando se privilegian otros marcos institucionales para tratar estas cuestiones. El Grupo de Río las ha mantenido en la agenda, pero el foro regional relevante ha vuelto a ser la OEA, tras la reforma de esta organización. Por parte de la UE, en relación con tópicos de seguridad y las materias PESC, las prioridades hoy están en los Balcanes, Europa del Este y el Mediterráneo. Un indicador del debilitamiento de este marco de diálogo birregional es la menor presencia de representantes ministeriales, sobre todo de la UE. En la práctica ha sido sobrepasado por las cumbres birregionales y parece haber quedado obsoleto⁵.

Los marcos de diálogo subregional: Centroamérica. CAN, Mercosur. El Diálogo de San José, UE-Centroamérica, tuvo su inicio en 1984 en la capital de Costa Rica y se estructuró a través de reuniones ministeriales anuales con la participación, como observador, del Grupo de Contadora. En «San José XII», celebrada en Florencia en 1996, se decidió modificar el formato de estas reuniones, que se celebrarían cada dos años, y en años alternos el Consejo de la UE estaría representado por la «Troika». Este cambio se justifica por las dificultades que supone conciliar, en la agenda del Consejo de la UE, un creciente número de conferencias ministeriales con terceros países, pero igualmente parece mostrar el creciente desinterés europeo por Centroamérica, debido a la finalización de los conflictos armados y la «devaluación estratégica» de la región tras la Guerra Fría. Desde 1999 el Diálogo de San José también se celebra en paralelo a las cumbres birregionales. Respecto a la agenda, al principio se produjo un inevitable «ajuste de expectativas», ya que la parte europea, interesada en el proceso de paz, no hizo concesiones ante las demandas centroamericanas de acceso al mercado y reducción de la deuda. En los años 90 el temario, más pragmático, se ha centrado en la integración regional, la ayuda para la reconstrucción tras los recurrentes desastres naturales que golpean a esta región y el mantenimiento de las preferencias comerciales del SGP-droga, otorgadas en 1991. Existen además reuniones especializadas sobre comercio y cooperación, pero la UE también ha dejado fuera las decisiones clave sobre comercio y ayuda económica.

^{5.} La última reunión UE-Grupo de Río (XI, Atenas, 2003) revela que el 11 de Septiembre no ha cambiado el planteamiento de los participantes. Sigue siendo un limitado espacio de concertación que ni pretende ni logra fijar posiciones comunes ante foros internacionales, en particular las Naciones Unidas, en materia de paz, seguridad o desarme.

Las relaciones institucionalizadas UE-CAN se inician en 1983, con la firma de un acuerdo de cooperación «de segunda generación», sin embargo, el diálogo político institucionalizado no se establece hasta 1996, por iniciativa europea. Este diálogo abarcaría «cuestiones regionales e internacionales de interés común», particularmente en el ámbito de la lucha contra las drogas. Esta iniciativa responde a los avances de la integración andina y al

El interregionalismo se fundamenta en valores e identidades compartidas, por lo que ninguna asociación birregional podrá tener éxito sin la participación de la sociedad civil

reforzamiento de la cooperación mutua, que incluye las preferencias comerciales del SGP-droga, y acuerdos para el control conjunto de sustancias químicas utilizadas como precursores en la producción de drogas ilegales. Junto a las conferencias ministeriales, el diálogo UE-CAN también cuenta con reuniones especializadas sobre drogas, comercio e industria, y ciencia y tecnología; en el marco de las cumbres birregionales; y en paralelo a las sesiones de la Asamblea General de la ONU, aprovechando la coincidencia en ese foro de los cancilleres y jefes de Gobierno.

El diálogo UE-Mercosur se inicia en 1996, en aplicación del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional –un acuerdo «de cuarta generación»– firmado ese año. Se trata de un diálogo institucionalizado, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, ministerial y de altos funcionarios, que se ha desarrollado a través de reuniones paralelas a las conferencias UE-Grupo de Río, a las cumbres birregionales, y en los márgenes de la Asamblea General de la ONU. En ocasiones, el diálogo ha incluido a Chile y a Bolivia, en tanto países asociados al Mercosur. En paralelo, desde 1999 el Comité de Negociación Birregional UE-Mercosur, integrado por representantes gubernamentales y de la Comisión, discute los términos del futuro acuerdo de asociación.

México y Chile. Los nuevos acuerdos de asociación con México y Chile, firmados en 2000 y 2002, han instituido marcos de diálogo de jefes de Gobierno, a nivel ministerial, de altos funcionarios, e interparlamentarios; la experiencia de México muestra empero que en tres años de vigencia apenas se han utilizado (Ruiz, p. 212), quizás porque el verdadero objetivo era el libre comercio y poco más. Al plantearse la crisis de Irak, la concertación de políticas internacionales no fue posible, por la inicial indefinición de México y por la división de la UE, y se han utilizado canales bilaterales clásicos. Esos canales han ayudado a afianzar la posición mexicana, lo que demuestra que, de haber existido esa unidad en la UE, esas instancias habrían sido útiles. Hay muchas cuestiones de interés co-

mún en la agenda internacional y regional –Cuba, Colombia, Venezuela– en las que sin embargo se podría actuar de forma conjunta a partir de esos marcos de diálogo.

Canales transnacionales y paradiplomacia. Se ha señalado la importancia de los actores no estatales –partidos, organizaciones empresariales, ONGs de desarrollo y derechos humanos— en las relaciones UE-AL (Freres 1998, pp. 18-38). Por ejemplo, América Latina representa una proporción mucho mayor en la cooperación de ONGs de la UE, que en la ayuda de la CE o de los Estados miembros. Según los enfoques constructivistas de las relaciones internacionales, el interregionalismo se fundamenta en valores e identidades compartidas, por lo que ninguna asociación birregional podrá tener éxito sin la participación de la sociedad civil. Estas relaciones, sin embargo, no cuentan con marcos institucionalizados, y los gobiernos no aceptan que la sociedad civil participe en las relaciones, salvo como limitados ejecutores de programas de cooperación. En los últimos años, no obstante, la Comisión ha alentado la celebración de «foros paralelos» de la sociedad civil, que ya se han realizado en el marco de la II Cumbre birregional, y en los casos de Centroamérica, Mercosur, Chile y México.

Las entidades subestatales, y en particular los gobiernos locales y regionales, también constituyen un actor emergente de la relación eurolatinoamericana, y son la expresión del fenómeno que los académicos denominan «paradiplomacia». Su importancia depende del grado de avance de los procesos de descentralización en cada país, por lo que el fenómeno es más visible en la UE que en América Latina⁶. La acción de los actores no estatales y subestatales ha tenido el respaldo de la Comisión, a través de la cofinanciación de proyectos de ONGs, y de la «cooperación descentralizada», con programas como Al-Invest y Atlas (empresarios y cámaras de comercio), Urbal (municipalidades), y ALFA y Albán (universidades) (Rhi-Sausi).

Las paradojas de la asociación estratégica birregional

El marco jurídico: acuerdos vacíos y nuevos acuerdos de asociación. La UE, que tras el Tratado de Maastricht había reforzado su capacidad de acción conjunta en el exterior, lanzó en 1994 una nueva estrategia para las relaciones con América Latina (Consejo de la UE). Allí se reconocía la primacía de los intereses económicos, y en especial el temor a que las iniciativas de libre comercio de EEUU

^{6.} Sobre la «paradiplomacia», v. Aldecoa/Keating; y sobre el caso de las comunidades autónomas españolas y América Latina, v. Freres/Sanz.

pudieran inducir un efecto de «desviación de comercio» perjudicial para esos intereses. La nueva estrategia pretendía crear una «asociación UE-AL» basada en los acuerdos de tercera generación ya existentes, y en los nuevos acuerdos de cuarta generación. Estos últimos, suscritos con el Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997), abarcan el diálogo político institucionalizado, la cooperación económica y el compromiso de establecer áreas de libre comercio.

Dichos acuerdos suponen un cambio trascendental en el marco jurídico de las relaciones UE-AL. Los tratados anteriores eran muy limitados (Arenal; Irela 1997a), y llegaron a ser calificados como «acuerdos vacíos» (Torrent, p. 220), pues enumeran ámbitos de cooperación sin precisar obligaciones financieras, y pretenden promover el comercio sin ofrecer acceso preferencial. Su existencia se explica por el interés de



la Comisión en mantener relaciones exteriores a partir de las competencias comunitarias. Al no suponer costo alguno para la CE y su relación preferencial con otros países, este tipo de acuerdos podía ser aprobado sin objeciones por el Consejo. Con los nuevos acuerdos, sin embargo, se define una relación «de dos velocidades». Los acuerdos de cuarta generación y el modelo de asociación se reservan a los países más avanzados, mientras que Centroamérica y el Grupo Andino se vieron obligados a aceptar los acuerdos clásicos, y una relación de mayor subordinación a la UE.

La asociación estratégica y las paradojas de la relación transregional. Con los mencionados antecedentes se celebró en Río de Janeiro, en junio de 1999, la I Cumbre UE-ALC. En esta reunión se decidió establecer una asociación estratégica basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial, y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. La celebración de la Cumbre de Río tiene un significado político difícil de obviar. Por primera vez, 48 jefes de Estado y de Gobierno de la UE, AL y el Caribe se reunieron en torno de una agenda común. Ello demuestra la trascendencia de ese vínculo interregional después de tres décadas de relaciones, y representa un exponente de la relevancia del regionalismo como estrategia política, y de la madurez de la PESC

Una relación regionalizada y diferenciada: canales y plataformas de diálogo y cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe

México

Acuerdo global (diálogo político, área de libre comercio y cooperación) (2000)

Diálogo jefes de Estado / ministerial / altos funcionarios / interparlamentario (PE-Congreso mexicano) Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)

Sistema de Integración Centroamericano (SICA)

Acuerdo «de tercera generación» (1993) (diálogo político y cooperación) Preferencias comerciales unilaterales «SGP-drogas»

«Diálogo de San José» (Conferencias ministeriales) Diálogo PE-Parlamento Centroamericano Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)

Comunidad Andina de Naciones (CAN)

Acuerdo «de tercera generación» (diálogo político y cooperación) (1993) Preferencias comerciales unilaterales «SGPdrogas»

Conferencias ministeriales UE-CAN Diálogo especializado sobre narcotráfico Diálogo PE-Parlamento Andino

Chile

Acuerdo global (diálogo político, área de libre comercio y cooperación) (2002)

Diálogo jefes de Estado / ministerial / altos funcionarios / interparlamentario (PE-Congreso de Chile) Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)

Mercosur

Acuerdo «de cuarta generación» (1995) (diálogo político / negociaciones para establecer una zona birregional de libre comercio / cooperación) Preferencias comerciales: SGP ordinario

Acuerdos «de tercera generación» con los Estados miembros del Mercosur (1990-1992)

Diálogo jefes de Estado / ministerial / altos funcionarios / interparlamentario Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)

Países del Caribe (Grupo ACP)

Convenio de Cotonou (diálogo político, preferencias comerciales y futuro «Acuerdo de Asociación Económica», cooperación)

> Consejo de Ministros UE-ACP Asamblea Conjunta (órgano interparlamentario) Comité de Embajadores

Instancias de diálogo birregional

Conferencias interparlamentarias PE-Parlamento Latinoamericano (Parlatino) (desde 1974)

Conferencias ministeriales UE-Grupo de Río (desde 1987)

Diálogos especializados UE-Grupo de Río: seguridad y medio ambiente

Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno I Cumbre, Río de Janeiro (Brasil), 1999 II Cumbre, Madrid (España), 2000 III Cumbre, Guadalajara (México), 2002

Foros empresariales / sociedad civil / ciencia y tecnología (no institucionalizados)

y la concertación política latinoamericana. La Cumbre de Río también demostró la importancia de los intereses, percepciones y valores comunes como fundamento del interregionalismo⁷.

Como contenido concreto de la asociación, la Cumbre de Río aprobó 55 «prioridades de acción» que cubren prácticamente todos los ámbitos. Ese número tan elevado, a modo de lista de compras, es un resultado característico de reuniones multilaterales que intentan ajustar todos los intereses, y las decisiones no tienen implicaciones jurídicas, políticas o económicas directas. Sin embargo, al no existir ningún criterio que las ordene, la lista es poco

Debido
a las dificultades
del capítulo
agrícola,
el Mercosur,
pese a ser el grupo
con más vínculos
políticos
y económicos
con la UE, no tiene
aún acuerdo
de asociación

operativa y fue necesario seleccionar las denominadas «Prioridades de Tuusula» en la primera reunión del grupo birregional de altos funcionarios creado para dar seguimiento a la asociación estratégica, celebrada en Tuusula (Finlandia) en noviembre de 1999. A partir de Río, la asociación estratégica cuenta con logros tan notables como los nuevos acuerdos que la UE ha suscrito con México (2000) y Chile (2002). El acuerdo con México, en particular, es el resultado de un ejemplar ejercicio de ajuste de posiciones y de creatividad en el diseño de los instrumentos jurídicos. Esa flexibilidad, y el hecho de que la agricultura no fuera un capítulo problemático, permitió la rápida firma de un Acuerdo de Libre Comercio, y por parte de México se aceptó, tras algunas dificultades iniciales, la cláusula democrática. Es un verdadero punto de inflexión en las relaciones UE-AL, pues por primera vez garantiza el acceso al mercado europeo. Sin embargo, entre las cumbres de Río y Madrid la asociación estratégica se ha enfrentado a un contexto internacional desfavorable: había perdido relevancia en la agenda política de ambas regiones y en particular de la UE, centrada en asuntos de seguridad y volcada en la ampliación al Este. En el marco de la PESC, la posición subordinada de Latinoamérica es muy clara: la UE no ha res-paldado la asociación estratégica con el instrumento PESC adecuado, la «estrategia común del Consejo», que sin embargo sí ha aprobado para Rusia, Ucrania y el Mediterráneo8.

^{7.} Se explicitaron en el «Documento de trabajo UE-ALC: valores y posiciones comunes», presentado en la II Cumbre (Madrid, 2002).

^{8.} Las Estrategias Comunes, introducidas por el Tratado de Ámsterdam, son el instrumento de mayor rango de la PESC. Habrán de ser adoptadas unánimemente por el Consejo Europeo, se aplicarán en aquellos ámbitos en los que la UE tenga «importantes intereses en común», y fijarán objetivos, medios y duración.

Es necesaria más y mejor ayuda al desarrollo, y en el marco de los acuerdos de asociación que la ayuda contribuya a hacer frente a las asimetrías

En el ámbito comercial, la UE había abandonado el interregionalismo, primando las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio, que exigen afrontar la difícil reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Son varias las consecuencias de esa realidad paradójica: debido a las dificultades del capítulo agrícola, el Mercosur, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con la UE, no tiene aún acuerdo de asociación. Al dar prioridad a México y Chile –los países más alejados del ideal integracionista, y más

próximos al proyecto hemisférico de Washington—, se muestra que la estrategia de la UE es «reactiva» frente al proyecto del ALCA, y el factor clave, más que el apoyo a la integración latinoamericana, es el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano. En la II Cumbre UE-ALC (Madrid, 2002), la UE condicionó la conclusión del acuerdo con el Mercosur, así como eventuales acuerdos de libre comercio con Centroamérica y la CAN, a la finalización de la Ronda de Doha de la OMC, en principio prevista para diciembre de 2004. Los nuevos acuerdos de asociación negociados en 2003 con ambos grupos no son tales, y han sido caracterizados como de «tercera generación *plus*» o de «cuarta generación *minus*», pues no incluyen áreas de libre comercio (Freres 2002, p. 156). También ha habido incumplimientos y retrasos en las 11 «Prioridades de Tuu-sula», tanto de los gobiernos de ambas regiones como de las instituciones de la UE, y no se ha asignado ni un euro adicional, debido a las restricciones presupuestarias de la UE, y a la aparición de prioridades derivadas de la ampliación al Este, y los conflictos en los Balcanes, Medio Oriente, Afganistán e Irak⁹.

Hacia la III Cumbre UE-ALC: el fortalecimiento institucional de la asociación estratégica

El análisis anterior ha puesto de manifiesto que la asociación estratégica, en tanto expresión del interregionalismo, está condicionada por las circunstancias que afectan a cada grupo regional y subregional en el complejo escenario internacional posterior al 11 de Septiembre, en el que se cruzan imperativos de seguridad, y negociaciones comerciales múltiples. Para que este proyecto pueda progresar en la III Cumbre UE-ALC (Guadalajara, mayo de 2004), ambas regio-

^{9.} V. un examen del cumplimiento de las «Prioridades de Tuusula», en Sanahuja 2002, pp. 69-71. La visión oficial, en el «Informe de evaluación» (Anexo II del «Compromiso de Madrid»), adoptado en la II Cumbre UE-ALC.

nes deberán mostrar un mayor compromiso con la opción interregionalista. En el caso latinoamericano, ello se traduce en el fortalecimiento del Mercosur y de las instancias de concertación política regional y subregional. Por parte de la UE, un compromiso real con América Latina requiere, como ha planteado el Parlamento Europeo, otorgar a esta región más relevancia en la PESC, mediante la aprobación de una Estrategia Común del Consejo. Ello debe dar paso a la reactivación del diálogo político, con una agenda ampliada, y mayor participación de otros actores, como los parlamentos y la sociedad civil, de forma que éste siga siendo de utilidad para la consolidación y fortalecimiento de la democracia y la prevención y resolución de los conflictos, con especial referencia a Colombia.

En el plano económico, se observa un «retorno al regionalismo» en las relaciones UE-AL, propiciado por el fracaso de la Cumbre de la OMC en Cancún en septiembre de 2003, y el enfoque subregional y diferenciado del ALCA, tras la reunión de Miami de noviembre de 2003. Esto puede contribuir a culminar la «red» de acuerdos de asociación en curso, cerrando la negociación con el Mercosur a finales de 2004, y avanzar hacia verdaderos acuerdos de asociación con los países andinos y centroamericanos, esta vez con un capítulo comercial, a finales de 2005. En estos dos últimos casos hay un hecho adicional que exige replantear la relación. El SGP-droga otorgado a ambos grupos desaparecería como consecuencia de la reciente decisión del Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC, que lo ha declarado ilegal. Partiendo de esa red de tratados, quizás se pueda lograr un gran acuerdo de asociación con el conjunto de América Latina, que el PE cree posible en 2010. Finalmente, es necesaria más y mejor ayuda al desarrollo, y en el marco de los acuerdos de asociación que la ayuda contribuya a hacer frente a las asimetrías. En este contexto, la propuesta del PE de establecer un fondo de solidaridad birregional es especialmente relevante, y debiera seguir teniendo respaldo.

Bibliografía

Aldecoa, Francisco y Michael Keating (eds.): Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones, Marcial Pons, Madrid, 2001.

Arenal, Celestino: «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* № 1, otoño-invierno 1997, pp. 111-139.

Bacaría, Jordi: «La Unión Europea y América Latina: realidades y perspectivas de una relación necesaria» en Arbor N° 678, 6/2002.

Barbé, Esther: «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales» en Esther Barbé (coord.): *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 107-128.

Bretherton, Charlotte y John Vogler: *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres, 1999. Consejo de la Unión Europea: *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (aprobado por el Consejo de la UE de Luxemburgo, 31 de octubre), Irela, Madrid, 1994.

- Fernández, José Javier: «El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevas perspectivas para una PESC global, coherente y autónoma» en *Revista de Estudios Políticos* Nº 99, 1-3/1998, pp. 217-222.
- Freres, Christian (coord.): La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina, Aieti, Madrid, 1998.
- Freres, Christian: «La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y el Caribe» en *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal* año II Nº 7, 2002.
- Freres, Christian y Antonio Sanz (coords.): Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión iberoamericana, Aieti, Madrid, 2002.
- Frohman, Alicia: «The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America» en Björn Hettne, András Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.): *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Macmillan / UNU-Wider, Londres, 2000.
- Hänggi, Heiner: Interregionalism. Empirical and Theoretical Perspectives, presentado en el taller «Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas», Los Ángeles, 18 de mayo de 2000, mimeo.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks: Multi-level Governance and European Integration, Rowman and Little-field, Lanham, 2001.
- Irela: *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional 1990-1995*, Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas Irela, Madrid, 1996.
- Irela: Los acuerdos de tercera generación entre la UE y América Latina: ¿plataforma para un nuevo tipo de cooperación?, Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas Irela, Madrid, 4/1997a.
- Irela: La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional, Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas - Irela, Madrid, 1997b.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe y Kermit Blank: «European Integration since the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance» en *Journal of Common Market Studies* N° 34 (4), 1996, pp. 341-378.
- Milet, Paz Verónica: «El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional» en *Papeles de Cuestiones Internacionales* Nº 83, otoño de 2003, pp. 83-86.
- Nutall, Simon: «The Commission: Protagonist of Inter-regional Cooperation» en Geffrey Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.): Europe's Global Links. The EC and Inter-regional Cooperation, Pinter, Londres, 1990, pp. 140-160.
- Rhi-Sausi, José Luis: «El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1997, pp. 47-58.
- Ruiz, Erica: «México y la Unión Europea. ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?» en Rafael Fernández de Castro (coord.): Cambio y continuidad en la política exterior de México, Ariel, México, 2002.
- Sanahuja, José Antonio: 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Serie Política, POLI 107 (ES), Luxemburgo, 3/1999.
- Sanahuja, José Antonio: «Trade, Politics, and Democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, special issue: Latin America and the European Union* vol. 42 N° 2, verano de 2000, pp. 35-62.
- Sanahuja, José Antonio: «Cumbre Unión Europea-América Latina» en Paloma Escudero (coord.): *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza. Claves de la Presidencia española 2002. Una evaluación de Intermón Oxfam,* Intermón Oxfam, Informe Nº 22, Barcelona, 2002, pp. 47-72.
- Sanahuja, José Antonio: *De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Working papers del Observatori de Política Exterior Europea Nº 45, Barcelona, 4/2003.
- Smith, Hazel: European Union Foreign Policy. What it is and What it Does, Pluto Press, Londres, 2002. Torrent, Ramón: «Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations» en Paolo Giordano (ed.): An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association, Chaire Mercosur de Sciences Politiques, París, 2002, pp. 207-223.

La estrategia birregional y sus limitaciones en un mundo unipolar

Desde el comienzo de la alianza estratégica entre la Unión Europea y América Latina en los años 90. el entorno internacional ha cambiado profundamente y, en consecuencia, también las percepciones mutuas de las dos regiones sobre la utilidad de las relaciones birregionales. Las tres lógicas (integracionista, económica y política) para esta estrategia interregional se presentan muy distintas ante la III Cumbre Europeo-Latinoamericana, que debe empezar con un proceso de adaptación a las nuevas realidades geopolíticas para no poner en peligro los avances habidos en la relación birregional.

Wolf Grabendorff

asi 10 años después de la nueva estrategia de la Unión Europea hacia América Latina aprobada en la Cumbre de Essen (1994) y a cinco años de la I Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC), celebrada en Río de Janeiro en 1999, el entorno internacional de esta relación birregional ha cambiado en lo sustancial. Ello se debe especialmente a que el concepto birregional de la UE y América Latina estaba basado en un sistema internacional multipolar, que ambas regiones asumieron a principios de los años 90 como consecuencia del fin de la Guerra Fría. Sin embargo, los cambios en el sistema

Wolf Grabendorff: politólogo alemán, fundador y ex-director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas - Irela, Madrid; actual representante de la Fundación Friedrich Ebert en Colombia - Fescol, Bogotá.

Palabras clave: relaciones internacionales, birregionalismo, integración, Unión Europea, América Latina.

Hoy en América Latina se preguntan si la UE seguirá siendo un socio imprescindible y en la UE se cuestionan si América Latina continuará siendo una región democrática y estable

de naciones de los últimos años han demostrado con claridad que esa base para la relación birregional ya no existe. Por eso hoy el desafío pendiente para el funcionamiento de las relaciones entre la UE y América Latina pasa por la necesaria adaptación a un sistema internacional unipolar. Muchas de las iniciativas –o más bien la falta de ellas– y la atención a las nuevas necesidades de una estrategia birregional se pueden explicar en

el contexto de este cambio del entorno internacional para así adoptar una nueva relación estratégica, que obviamente tendrá efectos no solo en el campo internacional sino también en la actuación interna y externa de las dos regiones.

Ya antes de la I Cumbre no faltaron las voces que apuntaban a que este gran evento sería más bien el final de unos años de oro en las relaciones europeolatinoamericanas. Esta visión se ha hecho más real en los últimos cinco años, cuando no solo cambiaron las percepciones y voluntades políticas y económicas en ambas regiones, apareciendo en lo sustancial limitaciones internas y externas, sino también las agendas de los actores involucrados, hasta el punto de que la definición y la ubicación geopolítica de las regiones mismas son ahora diferentes. Tras 10 años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) se ha producido una fragmentación del concepto «regional» de América Latina, y no solo como una realidad económica. Los efectos de la integración económica de México con Estados Unidos han contribuido a una creciente «identidad sudamericana» -apoyada por el liderazgo político del presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva- que se ha puesto de manifiesto en el reciente acuerdo entre la Comunidad Andina y el Mercosur, aun cuando todavía está lejos de la vieja aspiración brasileña de crear un área de libre comercio de América del Sur (Alcas) como contrapeso hemisférico al área de libre comercio del Tlcan. La posible evolución del Tratado hacia una «comunidad norteamericana» en tanto expresión de un regionalismo propio y con tendencia a la vinculación de los países centroamericanos y caribeños -como ya se ha demostrado en los acuerdos bilaterales entre los países del istmo y la República Dominicana con EEUUrefleja esa división entre el Norte y el Sur de las Américas de forma innegable.

El concepto de la estrategia birregional que concebía la UE, visto como una alianza de los 15 países europeos más los 33 países latinoamericanos y del Caribe, ha pasado a ser poco factible, dada la fragmentación de la región en dos bloques tan visibles y con orientaciones e intereses muy distintos. De esta manera una de las

bases para la relación birregional se ve anulada debido a la nueva realidad geopolítica latinoamericana y, a su vez, amenazada del lado europeo por la obvia división dentro de los países de la UE en los temas centrales de su política internacional conjunta—como se ha demostrado en el reciente caso de la guerra contra Irak. Esta división interna europea también se ha puesto de manifiesto hace poco con su propia crisis institucional, ante la imposibilidad de alcanzar la aceptación de una carta constitucional, lo cual va a tener efectos negativos

El efecto
de un mundo unipolar
sobre la región
y el redescubrimiento
de la idea
del hemisferio occidental
por la actual
administración Bush,
ha devaluado
el diálogo birregional
con la UE

sobre la gobernabilidad en el futuro cercano de una UE ampliada a 25 países.

Dado que cualquier relación birregional depende principalmente de una estabilidad interna de las regiones participantes y de una visión externa común, puede afirmarse que esas condiciones para dicho tipo de relación han cesado. El proceso de redefinir qué constituye la región latinoamericana y la falta de visión exterior común de la UE –que con sus nuevos miembros probablemente se verá agudizada– complica enormemente el mantenimiento de una relación especial entre ambas regiones y el manejo de una agenda que ya desde un principio fue demasiado amplia y complicada.

No se ha producido la «predecibilidad mutua» como actores internacionales, ni la prevista coordinación de las políticas birregionales y multilaterales en el contexto de los foros internacionales. Hoy en América Latina se preguntan si en realidad la UE seguirá siendo un socio imprescindible de la región y, por su parte, en la UE se cuestionan si América Latina continuará siendo una región democrática y estable, con un potencial económico notable, que pueda garantizar una relación de beneficio mutuo. Estas dudas, obviamente, no contribuyen a esa atracción mutua que los dos junior partners de EEUU sintieron en la década de los 90. Entonces los valores comunes de las dos regiones, tales como el funcionamiento de los regímenes democráticos y de la economía de mercado, facilitaron una visión mundial común y la intención de cooperar para ganar más poder de negociación entre los dos -y para cada uno- en un sistema internacional multipolar. Hoy en día existen diferentes percepciones sobre la «rentabilidad» de este esfuerzo birregional, el cual solo podría tener efectos positivos a largo plazo, ante la necesidad de ambas regiones de enfrentar en un breve lapso los desafíos que el mundo unipolar les plantea. La patente marginalización sufrida por América Latina, no solo en el campo económico — en el que ciertamente no fue capaz de cumplir con las expectativas generadas en los años 90— sino también por los acontecimientos clave ocurridos en el sistema internacional, ha contribuido a que se haga una reconsideración de la relación entre ambas regiones. Pese a las reiteradas declaraciones de voluntarismo político, las dos áreas — a la cabeza sus países más importantes para la relación, España, Alemania y Francia por parte de la UE, y Brasil, Argentina y México, por el lado latinoamericanobajaron de facto la prioridad que para ellas tenían sus relaciones mutuas.

La orientación hacia el *Norte* por parte de América Latina se ha incrementado enormemente en los últimos cinco años, a pesar de que durante la reciente crisis de Irak, EEUU solo recibiera de la región el apoyo de Colombia y algunos países centroamericanos, mientras que Chile y México, como miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, mostraban escasa solidaridad. La discusión sobre un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha hecho patente la existencia en muchos países latinoamericanos de una relación intrahemisférica que no tiene parangón con la discusión sobre las asociaciones interregionales ofrecidas por la UE al Mercosur o a la ya pactada con México y Chile. El efecto de un mundo unipolar sobre la región y el redescubrimiento de la idea del hemisferio occidental por parte de la actual administración Bush, ha devaluado el diálogo birregional con la UE.

La combinación de la ampliación más ambiciosa de la UE con el estancamiento económico coyuntural de la región y su propia crisis institucional ha contribuido a que se produzca un replanteamiento en América Latina sobre la conveniencia de continuar con estas relaciones birregionales, que se considera han aportado poco a mejorar la propia situación interna y externa de la región en los últimos años. A su vez, la falta de coordinación y de acercamiento por parte de la UE en las recientes negociaciones de la Organización Mundial del Comercio hacia los intereses latinoamericanos ha sido también considerado como un indicador más del incumplimiento de las intenciones y promesas en que se fundamentaba esta relación birregional. Esta alianza estratégica inicialmente se fundamentaba en tres lógicas: la lógica de integración; la lógica económica; y la lógica política. Ante la III Cumbre UE-ALC es evidente que estas lógicas se han visto alteradas por los cambios tan profundos de los últimos años en el sistema internacional.

La lógica de integración

La fascinación en Europa por América Latina tiene muchos y diversos elementos. Uno de ellos –y probablemente el más importante para la UE– es la larga y

variada experiencia que la región latinoamericana ha venido desarrollando con procesos de integración y que ha llevado más lejos que ninguna otra región, con excepción de Europa misma. Por esa razón, el concepto de las relaciones birregionales difundido a comienzos de los años 90 para lograr una vinculación más estrecha con América Latina se ha basado en la percepción europea de que este grupo de países en desarrollo no solo eran «familiares» europeos, sino que también estaban en marcha para desplegar por sí mismos una organización política y económica similar a la europea. Por ello, las relaciones birregionales serían la expresión de la política exterior de dos sistemas de integración regional. Todos los esfuerzos de integración subregionales en América Latina eran contemplados desde Europa como elementos de una construcción de integración regional orientada al modelo europeo. Esta concepción ha facilitado mucho el establecimiento de unas asociaciones interregionales con dichos procesos de integración latinoamericana que podrían llegar a servir de base a

una cooperación más institucionalizada –y al final más profunda– que la meramente bilateral.

Sin embargo, el concepto tradicional de «asociación» con la UE fue realmente elaborado para países vecinos con posibles perspectivas de entrada a la Unión. La complejidad de los acuerdos de esta naturaleza es consecuencia de la necesidad de dichos países aspirantes de implementar todos los mecanismos pertinentes para seguir el proceso de integración europeo. La aplicación, por lo menos en parte, de ese concepto hacia las relaciones con los países latinoamericanos resul-

tó en gran medida errónea debido a que el compromiso de estas naciones, con sus propios mecanismos de integración, no era de ninguna manera comparable con el caso europeo y además faltaba el suficiente apoyo financiero de Europa para erigir algunos de esos mecanismos e instrumentos precisos.

La condición que la UE requería de los esquemas de integración latinoamericanos tiene varios elementos, políticos y económicos, pero especialmente se insistía en la profundización de cada proceso, que había de demostrarse en el campo económico por la adopción de un arancel externo común. Este requisito facilitaría

Un buen ejemplo
de la incapacidad
de integración
en América Latina
para conseguir las metas
que les había proyectado
la UE es la inhabilidad
de la Comunidad Andina
para lograr un arancel
externo común

enormemente la relación comercial con el bloque europeo por razones sistémicas y haría más ágiles las negociaciones para alcanzar una asociación interregional. No obstante, los condicionamientos europeos fueron percibidos de manera negativa en América Latina principalmente por tres razones: 1) actuaban en contra del sentido de soberanía, muy arraigado en estos países, con una fuerte carga histórica nacionalista; 2) acentuaban el temor de muchos sectores económicos en los países implica-

dos de formar parte de los «perdedores» de esta integración, pues no estaban previstos los mecanismos compensatorios, como las ayudas estructurales y regionales que se dan a los sectores y regiones más afectados en el caso europeo; y 3) tendían a preferir una inserción internacional económica a escala nacional y no regional. Por ello los acuerdos bilaterales ofrecidos por EEUU aparecían más atractivos y –como lo han demostrado México y Chile– es factible concluirlos también con la UE.

Un buen ejemplo de la incapacidad de los procesos de integración en América Latina para conseguir las metas que les había proyectado la UE es la inhabilidad de la Comunidad Andina (CAN) para lograr un arancel externo común y alcanzar una posición unificada a la hora de negociar nuevos acuerdos. El problema interno del Mercosur para formular una postura única en sus negociaciones con la UE es otro ejemplo de cómo la indefinición y el incumplimiento de las reglas internas afectan gravemente las posibilidades de negociación como bloque. Pero precisamente esa condición de negociación como bloque era uno de los requisitos europeos para establecer una asociación interregional con estos países.

Por otra parte, la estrategia preferida por Brasil, la creación de una asociación de libre comercio de América del Sur –que algunos analistas ahora ven en su primera fase por la conclusión reciente de la zona de libre comercio CAN-Merco-sur– parece un escenario poco realista como futura contraparte de la UE, dadas la dificultades internas para llegar a un consenso mínimo sobre la división de los costos y beneficios de un acuerdo interregional. A mediano plazo es más concebible que la integración subregional –o regional en el caso de América del Sur–

de los países de América Latina adopte más bien un modelo similar al del Tlcan -the hub and spoke model- con una concentración prioritaria sobre los temas comerciales y sin intentar llegar a un modelo europeo, que incluye fuertes elementos políticos e instituciones supranacionales. Sin embargo, el reciente proceso de revivir el Mercosur incluye algunas iniciativas en la misma dirección del modelo europeo, aunque las necesidades de ampliación, recientemente con Perú y quizá pronto con Venezuela, están restringiendo la posibilidad de profundización, y también para Brasil, el país eje de ese proceso de integración, podría aparecer el modelo norteamericano como más atractivo y fácil de aplicar. Dado que esta lógica original de integración no se considera ya viable como base de las relaciones birregionales, pues no ofrece ventajas reales y no parece posible que se pueda crear en América Latina una contraparte institucional a la Comisión, Consejo y Parlamento europeos, sería preferible abandonar esta ficción de una relación birregional institucionalizada que ha creado, primero, esperanzas infundadas, y después desilusiones dañinas precisamente de esas relaciones que intentaban fortalecer.

Este balance, sin embargo, no es tampoco un argumento para descontinuar el apoyo a los mecanismos de integración en la región, aunque en verdad no justifica la insistencia en una construcción permanente de mecanismos similares a los europeos que, por su parte, ahora enfrentan también sus propios desafíos políticos dentro de la UE. La evidente pérdida de atractivo del «modelo europeo» de integración no es una crítica al modelo mismo, sino que refuerza la vieja concepción de que la integración no es tanto un mecanismo para facilitar el comercio y el desarrollo económico, sino más bien una forma de convivencia entre vecinos que depende principalmente de las experiencias históricas compartidas; por ello es poco factible transferirlo a otras regiones. En realidad cada región necesita inventar y probar su propia fórmula de regionalismo.

La lógica económica

En 1994, cuando se elaboró la estrategia bilateral de la UE hacia América Latina, el interés de los países europeos en los mercados emergentes de la región era notable. Entre 1992 y 1997 llegó más capital privado europeo a América Latina que en cualquier otro quinquenio del siglo xx. Las reformas económicas de los países latinoamericanos y las posibilidades de inversión en el proceso de privatización de las empresas estatales iniciaron un notable auge económico. La única preocupación europea era que se produjera un desvío del comercio latinoamericano debido a las iniciativas de EEUU por la conclusión del acuerdo del Tlcan en 1994 y por el anuncio de negociaciones para un ALCA. En

La incapacidad
de los europeos
para ponerse
de acuerdo
reafirma las dudas
latinoamericanas
sobre el compromiso
europeo con la región

cierta medida, así como las negociaciones para el Tlcan se pueden interpretar como una reacción de EEUU a la «amenaza» que implicaba el mercado único europeo de 1992 a su propia competitividad en el proceso de globalización, también puede verse la nueva estrategia de la UE hacia América Latina como una reacción a ambas iniciativas norteamericanas. De ahí la urgencia europea de concluir entre 1995 y 1997 acuer-

dos marco -de tipo «cuarta generación» - con México, Chile y el Mercosur. Toda esta lógica económica se basaba en la confianza de Europa en los mercados emergentes de la región y en la necesidad de evitar una exclusión de los intereses europeos en estos mercados, además de la voluntad política de participar en la creación de un nuevo regionalismo en América Latina. Con este espíritu la UE concluyó en un tiempo récord de negociación el acuerdo con México, lo cual tenía más que ver con la necesidad de tener un acceso seguro al mercado del Tlcan y con no sufrir condiciones peores para sus propios intereses económicos que los norteamericanos y canadienses, que con el deseo de concluir un acuerdo interregional con un país que no participaba en ninguno de los mecanismos de integración subregional. Por otro lado, este primer acuerdo no implicaba grandes sacrificios económicos para ninguna de las partes, dado que las exportaciones mexicanas no suponían un peligro para la política agraria europea y, al mismo tiempo, las exportaciones industriales europeas tampoco constituían una amenaza para la industria mexicana que, al encontrarse tan vinculada a la de EEUU, podía hacer frente a la competencia.

La lógica económica del segundo de los acuerdos suscritos con un país tan pequeño como Chile no tenía que ver con la orientación hacia el tamaño del mercado –a pesar de que en Bruselas siempre se tuvieron expectativas de una entrada completa de Chile en el Mercosur–, sino con las características de la propia economía chilena, la más moderna y productiva de la región. También facilitaba el acuerdo el que las exportaciones agrícolas chilenas fuesen de productos fuera de temporada europea y el que la industria chilena no se ponía en mayor peligro, puesto que su economía ya estaba plenamente abierta. Muy distinta era la situación para el acuerdo con el Mercosur ya que, gracias a su enorme competitividad en el campo agrícola, algunos países de la UE lo consideraban una seria amenaza a la política agraria común europea. También el otro inconveniente, especialmente para Brasil, era la necesidad de abrir los países del Mercosur a una competencia enorme de productos industriales europeos. Principalmente por esos dos obstáculos el proceso de negociación resultó lento

en extremo y, además, se complicó por la crisis interna del Mercosur. No faltan hoy las voces que predicen que ese acuerdo de asociación interregional al final puede tener carencias similares al reciente preacuerdo del ALCA de diciembre de 2003 en Miami, que dejó los temas y sectores sensibles para la ronda multilateral de la OMC.

Un acuerdo de esta naturaleza sería de nuevo una reacción por parte de la UE a posiciones ya formuladas por EEUU, privilegiando el camino multilateral en el contexto de la OMC e incluso vinculando los posibles resultados de la negociación con el Mercosur a los resultados previstos en la Ronda de Doha, especialmente en los temas relacionados con agricultura y servicios. Esta estrategia de subordinar los acuerdos interregionales a las negociaciones multilaterales ha creado en América Latina un escepticismo notable frente a la UE, como se ha podido comprobar en la recién fracasada reunión de la OMC en Cancún. Queda abierta la duda de si, ante la nueva estrategia norteamericana de «bilateralizar» los acuerdos comerciales con la región, la UE no volverá a su posición original y dará nuevo empuje a la conclusión del acuerdo interregional UE-Mercosur.

Es de resaltar que la lógica económica nunca ha funcionado de igual manera para los países latinoamericanos y para los europeos, incluso durante el auge

comercial de los años 90, cuando crecieron las exportaciones europeas hacia la región mucho más que las latinoamericanas hacia la UE. Al mismo tiempo, temas económicos cruciales para América Latina, como la deuda externa, los créditos de las instituciones financieras internacionales y la inversión directa nunca recibieron la atención adecuada de Europa. La UE siempre ha esgrimido la excusa de que esos no son temas de la competencia comunitaria, sino que corresponden a la esfera nacional de los países miembros y por ello deben tratarse en el nivel bilateral. Sin embargo, la incapacidad de los europeos para ponerse de acuerdo y coordinar sus posiciones en el Fondo Monetario Internacional reafirma las dudas latinoamericanas sobre el compromiso europeo con la región. Por su parte, la lógica económica también ha cambiado desde la perspectiva de los intereses económicos de la UE. En los últimos años los mercados emergentes de América Latina La inserción
económica
de América Latina
parece que no va
a vincularse
con el desarrollo
de las relaciones
birregionales,
dado que
la participación
europea
ha descendido
en los últimos
cinco años

no parecen suficientemente atractivos y situaciones políticas de diferente índole tampoco aportan la estabilidad regional que buscan los inversores europeos para una «plataforma de producción global». Asia, y especialmente China, sin embargo, han hecho una competencia muy efectiva con América Latina, así como también las economías en transformación cercanas a las fronteras de la UE han absorbido gran parte de las actividades económicas externas de las empresas europeas.

Otro aspecto de la lógica económica se puede observar en los cambios de los fondos de cooperación disponibles para la región. Aquí también han cambiado las prioridades, concentrándose la financiación hacia los países vecinos –algunos ya nuevos

miembros—y reduciéndose el financiamiento comunitario en general, debido a la difícil situación económica que varios de sus integrantes deben enfrentar. Este proceso puede llevar a la reducción del presupuesto de la UE a solo 1% del PIB de los 25 países miembros, a partir de 2006, cuando comience el nuevo sexenio financiero europeo. Estas reducciones necesarias, obviamente afectarán ante todo las contribuciones externas, dado que la lucha por las distribuciones internas ya ha llegado a tal extremo que incluso dificultan el funcionamiento de la toma de decisiones comunitarias.

Además, la lógica económica coyuntural tampoco favorece la relación estratégica birregional con América Latina. Visto desde los posibles beneficios para ambas partes, sería útil concentrar esa limitada cooperación europea en una contribución a la reducción de los conflictos sociales y la pobreza, las políticas de desarrollo sostenible y la modernización económica por medio de la educación e investigación, y dejar la cooperación económica directa a la iniciativa privada. La inserción económica de América Latina, en todo caso, parece que no va a vincularse especialmente con el desarrollo de las relaciones birregionales, dado que la participación europea en el comercio de la región ha descendido de manera constante en los últimos cinco años.

La lógica política

Uno de los graves errores de percepción de América Latina sobre las relaciones birregionales con la UE ha sido la visión de que podrían convertirse en un con-

trapeso a la influencia tradicional de EEUU sobre la región. Ese tipo de *wishful thinking* no fue correcto en los años 90 y lo es aún menos ahora, después de los eventos del 11 de Septiembre, de la guerra en Afganistán y de la invasión a Irak. En cierta manera, esta falsa esperanza latinoamericana refleja una lección mal interpretada de la experiencia de la crisis de América Central durante la Guerra Fría cuando, por razones de seguridad propia, la UE se enfrentó a la política de EEUU hacia esa conflictiva zona. A pesar de diferencias notables en otros escenarios de crisis de la Posguerra Fría, la UE siempre ha preferido la cooperación a la confrontación con EEUU. Prueba de ello serían casos tan distintos como el de Cuba y el de Colombia.

La importancia de EEUU como actor unilateral en un mundo unipolar implica, para la política global de la UE, tomar más en cuenta las percepciones e intereses de EEUU, especialmente en el hemisferio occidental. Por esa misma razón, ya la idea de crear un contrapeso a la política estadounidense en la región está muy lejos de la concepción geopolítica europea. En ese sentido el énfasis europeo en el diálogo político dentro de la estrategia birregional siempre se dirigió más al fortalecimien-

La idea de crear un contrapeso a la política estadounidense en la región está muy lejos de la concepción geopolítica europea

to de los actores y actividades latinoamericanos en el escenario internacional, especialmente en el contexto multilateral, que a provocar una confrontación con EEUU.

Los resultados de ese diálogo político desilusionaron en particular a los latinoamericanos en cuatro oportunidades:

- Durante la crisis argentina, que puso en peligro además la supervivencia del Mercosur, siempre visto como la contraparte más sólida y prometedora en la región para la UE, que no llegó a ningún consenso sobre la reacción apropiada. Fue muy decepcionante ver que en lugar de un apoyo político sustancial de la UE, algunos países miembros, como España, Alemania e Italia, solamente trataron de defender los intereses de sus propias empresas.
- Frente al conflicto colombiano la UE respaldó, durante el gobierno de Andrés Pastrana, el proceso de paz con cierto entusiasmo, pero falló en apoyar al país tras el fracaso de ese proceso, en parte por el desacuerdo de algunos países miembros con el Plan Colombia que impulsaba EEUU. Ante el compromiso de cooperación con América Latina en el campo de la gobernabilidad y del fortale-

cimiento de la democracia, la ausencia de un programa europeo para la reducción del conflicto armado en este país es especialmente lamentable porque está vinculado con el tema, decisivo para la estabilidad de Colombia, de la producción y tráfico de drogas y la corresponsabilidad que tiene la UE en este campo.

– En el caso venezolano tampoco se desarrolló una estrategia para fortalecer el diálogo entre las partes y contribuir a la estabilidad política del país. El papel de algunos gobiernos europeos en los acontecimientos no constitucionales que se desarrollaron en Venezuela durante 2003 parece algo dudoso y contribuyó a la impresión latinoamericana de que la política europea está más bien vinculada a intereses bilaterales a corto plazo. Lo mismo se puede decir, por extensión, sobre la falta de un concepto europeo frente a la desintegración política y económica de la región andina, que probablemente tiene dimensiones incluso más preocupantes para la estabilidad regional que los conflictos bélicos de los años 80 en América Central.

– La desilusión política y no solo económica del lado de América Latina fue especialmente patente en el caso de las negociaciones de la OMC, que han demostrado la existencia de una alianza «estratégica» entre EEUU y la UE para frenar una mayor influencia de los países en desarrollo, principalmente en relación con el tema de las subvenciones agrarias que obstaculizan una mejor integración de algunos países latinoamericanos en la economía mundial. En este caso la inflexibilidad de la UE y su negativa a aproximar sus posiciones a las de los países latinoamericanos ha dañado, más de lo que se quiere reconocer, las perspectivas de las relaciones europeo-latinoamericanas.

Las limitaciones de la capacidad de influencia de la UE, no solo por el peso del unilateralismo de EEUU sino también por la falta de una visión común de los países miembros sobre el propio rol de la Unión en el mundo, ensombrecen el concepto de «actor global» que tenía tanta importancia en los años 90 y que causó un efecto decisivo sobre la concepción de esta estrategia birregional con América Latina. Resulta paradójico que la UE, que durante años ha criticado a los latinoamericanos por su falta de capacidad de hablar con una única voz en los asuntos internacionales importantes, esté llegando a una situación no tan distinta, en parte por su proyecto de integración, quizá precipitado, que ha establecido una comunidad de valores e instrumentos, pero no de equilibrio y solidaridad.

Puede concluirse, por tanto, tomando en cuenta los cambios de la lógica política de las relaciones birregionales, que es preciso buscar un nuevo beneficio mutuo en esas relaciones. Ello implicará principalmente la redefinición de las

agendas birregionales y su concentración y adaptación a la capacidad de implementación por ambas partes, respetando las muy diversas agendas geopolíticas. Se necesita elegir y consensuar los temas y sectores en que pueda existir una ventaja comparativa para la cooperación, como en los de gobernabilidad, medio ambiente, reducción de conflictos y de vinculación cultural. La idea de una estrategia birregional estuvo, obviamente, pensada a largo plazo y debió ser lo bastante robusta como para poder mantenerse en crisis coyunturales. El balance de las experiencias europeo-latinoamericanas no parece que haya pasado esta prueba y necesita adaptarse a realidades estructurares y coyuntura-les muy diferentes a las de hace 10 años. Cualquier relación birregional Norte/Sur en un sistema internacional caracterizado por el unipolarismo –por lo menos por algunos años más— puede ser efectiva solo cuando cambia su propia lógica política y al mismo tiempo redefine la «utilidad» de una región para la otra.

Referencias

Bodemer, Klaus, Wolf Grabendorff, Winfried Jung y Josef Thesing (eds.): El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y los Estados Unidos en el sistema internacional cambiante, Konrad-Adenauer-Stiftung, Sankt Augustin, 2002.

Burmeister, Hans-Peter y Joachim Lange (eds.): *Lateinamerika und Europa*, Ev. Akademie, Loccum, 2003. Fazio Vengoa, Hugo: *La política internacional de la integración europea*, Iepri / Siglo del Hombre, Bogotá, 1998.

Grabendorff, Wolf: «El papel de América Latina en un nuevo orden internacional» en Manfred Mols y Josef Thesing (eds.): El Estado en América Latina, Ciedla, Buenos Aires, 1995, pp. 451-476.

Grabendorff, Wolf: «América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo» en Alberto van Klaveren (ed.): *América Latina en el mundo, Anuario de políticas externas latinoamericanas y del Caribe 1993-1996*, Prospel / Los Andes, Santiago de Chile, 1997, pp. 71-96.

Grabendorff, Wolf: «Perspectivas de una integración política de América del Sur» en *Nueva Sociedad* Nº 177, 1-2/2002, Caracas, pp. 21-34.

Grabendorff, Wolf: «América Latina y la Unión Europea: ¿Una asociación estratégica?» en Guadalupe Paz y Riordan Roett (comps.): *América Latina en un entorno global en proceso de cambio*, ISEN / Nuevohacer, Buenos Aires, 2003, pp. 187-203.

Hoffmann, Karl-Dieter: «Die EU und Lateinamerika: Chancen und Grenzen einer special relationship» en Klaus Schubert y Gisela Müller-Brandeck-Bocquet (eds.): Die Europäische Union als Akteur der Weltpolitik, Leske+Budrich, Opladen, 2000, pp. 187-204.

Irela: Las relaciones entre Europa y América Latina: Hacia una agenda birregional para el siglo XXI - Informe especial, Irela, Madrid, 1999.

Sanahuja, José Antonio: De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina, Universidad de Miami, Miami, 2003.

Sberro, Stephan y Jordi Bacaria Colom: «La integración de América Latina: entre la referencia europea y el modelo estadounidense» en *Foreign Affairs en Español* vol. 2 Nº 2, verano de 2002, pp. 52-66.

Valls Pereira, Lía: «América Latina-Europa: La agenda pendiente» en Foreign Affairs en Español vol. 2 Nº 2, verano de 2002, pp. 17-23.

Zippel, Wulfdiether (ed.): Die Beziehungen zwischen der EU und den Mercosur-Staaten: Stand und Perspektiven, Nomos, Baden-Baden, 2001.

¿De las declaraciones a la asociación birregional?

Perspectivas de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

Christian Freres

El artículo explora el papel de las cumbres en las relaciones entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe. Para enmarcar este análisis reflexiona sobre las razones y las implicaciones de la proliferación de cumbres en el actual sistema internacional. En la parte central del texto se repasa el surgimiento y evolución de las cumbres birregionales desde finales de los años 90, para luego analizar cuál ha sido su impacto, qué problemas han encontrado y cuáles son las perspectivas futuras, particularmente en cuanto a su contribución al establecimiento de una verdadera asociación estratégica.

En la presente era de comunicaciones transnacionales en «tiempo real», cuando los teléfonos celulares se han convertido en herramientas imprescindibles para estar «conectado» en el mundo actual, es curiosa la necesidad creciente de los gobernantes nacionales de verse frente a frente cada cierto tiempo. Este tipo de diplomacia personal (Barston) es muy antiguo y se ha intensificado gracias a la rapidez del transporte internacional, que permite a los líderes estatales construir una red de relaciones que sirven a los intereses nacionales. El afán ha llevado en los últimos años a una proliferación de cumbres de jefe de

Christian Freres: director de Investigación de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos - Aieti, Madrid; fundador de la Red de Cooperación Euro-latinoamericana - Recal; ex-director de la revista Síntesis y editor de varios libros y autor de numerosos artículos. Su próximo libro, editado junto con Karina Pacheco: Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros euro-latinoamericanos, Libros de la Catarata, Madrid, 2004.

Palabras clave: relaciones internacionales, cumbres iberoamericanas, América Latina y el Caribe.

Estado y de Gobierno en el ámbito bilateral –particularmente entre países vecinos– (p. ej., entre Francia y Alemania en Europa, o entre Argentina y Brasil en América del Sur); regional (el Grupo de Río y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental / Asean); hemisférico (Cumbres de las Américas); birregional (Unión Europea-América Latina y el Caribe / UE-ALC); multirregional (Foro Asia Pacífico de Cooperación Económica / APEC); de comunidades culturales (Common-

La Unión Europea es el ejemplo más claro de la institucionalización de las cumbres como principal mecanismo de concertación política intergubernamental

wealth o la Comunidad Iberoamericana de Naciones /CIN); y entre potencias económicas (el Grupo de los Siete países más industrializados / G-7).

En este contexto, la Unión Europea es el ejemplo más claro de la institucionalización de las cumbres como principal mecanismo de concertación política intergubernamental. La «diplomacia de cumbres» (Couloumbis/Wolfe, p. 147) no sustituye a la diplomacia tradicional, pero se ha convertido en una vía clave para impulsar iniciativas concretas, fortalecer relaciones, proyectar la imagen de un país o grupo de países, y agilizar la toma de decisiones en diversos foros mundiales. Es, en suma, una forma más que buscan los gobiernos para gestionar la interdependencia en un contexto internacional cada vez más complejo. No obstante, la proliferación de estas cumbres también plantea serias dudas. La principal tiene que ver con la capacidad de los países —especialmente de los menos desarrollados— para poner en marcha todos los programas, proyectos e instituciones acordados en estas grandes reuniones. Al final, sea justo o no, es así como los ciudadanos valorarán la utilidad y la eficacia de las cumbres.

Es esta, además, una de las preguntas centrales que hay que plantear al analizar el caso que nos ocupa la atención aquí: las cumbres entre la UE y los países de América Latina y el Caribe. Este artículo tiene el objetivo de explorar el papel de las cumbres en estas relaciones birregionales. Aparte de repasar cómo surgieron y evolucionaron, es importante entender cuál ha sido su impacto, qué resultados han promovido, qué limitaciones encontraron y cuáles son las perspectivas de futuro.

Para ello, se organiza esta contribución en tres partes. Una primera, el marco de análisis, recorre brevemente el rol de las cumbres en las relaciones internacionales hoy en día. La segunda parte hace un seguimiento del proceso euro-latinoamericano/caribeño de cumbres, desde su impulso político pasando por los dos encuentros ya realizados y terminando con los preparativos para la III Cum-

bre, a realizarse a fines de mayo de 2004 en Guadalajara. Finalmente, en la tercera parte, compartimos unas reflexiones generales sobre el significado de las cumbres y las perspectivas para avanzar hacia una verdadera «asociación» interregional.

El papel de las cumbres en el sistema mundial

Ha habido importantes cambios en el sistema mundial en los últimos años. Aquí no pretendemos repasar todos, sino limitarnos a destacar aquellas transformaciones en las relaciones internacionales vinculadas con la proliferación de cumbres. Al respecto, los elementos centrales han sido: el auge del papel de la diplomacia personal del jefe de Gobierno; el creciente activismo de diversos departamentos gubernamentales; la expansión de los foros multilaterales y relacionado con ello los grupos regionales –destacando en este marco la diplomacia asociativa de la UE–; y la emergencia de actores subnacionales y no estatales (Barston, p. 5). Todo ello ha contribuido a reducir la relevancia de los actores y los mecanismos diplomáticos tradicionales.

¿Para qué sirven las cumbres en el mundo actual? Es evidente que tienen una gran utilidad para los gobernantes de muchos países que participan regularmente en múltiples encuentros bilaterales, regionales y/o multilaterales. Hace algunos años, las cumbres se organizaban en momentos extraordinarios y tenían efectos importantes en el orden internacional. La Cumbre de Yalta en 1945 viene a la mente como el encuentro donde se diseñaron las líneas generales del mundo a mediados del siglo xx. Pero en la actualidad se producen muchas cumbres, de manera que es difícil señalar alguna como especialmente significativa. En efecto, la proliferación puede contribuir a reducir la importancia relativa de cada encuentro, sin embargo parece que la tendencia es a mantener el ritmo frenético del presente. En América Latina, gran parte de las cumbres más consolidadas - Argentina-Brasil, Grupo de Río, Comunidad Iberoamericanahan surgido en la última década y media. Los esquemas subregionales de Centroamérica y los Andes han intensificado y de alguna manera institucionalizado las cumbres presidenciales en el mismo periodo. Dejando de lado por el momento las limitaciones, podríamos resumir los objetivos genéricos de estos eventos de la siguiente manera1: servir como foro del más alto nivel para articular posiciones, diagnósticos y propuestas sobre temas de interés común; posibilitar la agregación de intereses de una manera eficaz, contribuyendo a la creación de un sentido de comunidad o asociación; fomentar la socialización

^{1.} Adaptado del análisis en Rojas, pp. 26-27.

de todos los actores respecto de decisiones colectivas; y establecer compensaciones y transacciones aceptables para todas las partes. De manera más concreta, una cumbre permite superar obstáculos y retrasos burocráticos, contribuye a aumentar el capital político de todos los involucrados y motiva a las partes a llevar a cabo distintas acciones o iniciativas (v. sus ventajas y desventajas generales en el cuadro 1). Por otro lado, Las cumbres
entre América Latina
y el Caribe
y la UE se fundaron
sobre la base
de un largo trabajo
de diplomacia
tradicional

al recibir mucha atención internacional de los medios, las cumbres resultan momentos propicios para señalar la importancia de ciertas relaciones, proyectos y/o temas. Además, en el caso específico de las cumbres UE-ALC, en principio todos los países son iguales, lo que se percibe muy positivamente desde la perspectiva de los países latinoamericanos, y para la UE es una forma eficiente de abordar las relaciones birregionales en conjunto. Más aún, tal como ocurrió en el caso de las cumbres hemisféricas, «la iniciativa del proceso de cumbres ... ofreció un nuevo modelo de relaciones políticas...» (Tulchin/Espach, p. 11). La diplomacia tradicional cumple solo parcialmente estos objetivos, al enfocarse más en el ámbito de las relaciones bilaterales, al circunscribirse muchas veces a un solo sector, y porque frecuentemente hay una incapacidad para tomar decisiones y asumir compromisos de manera ágil.

Las cumbres euro-latinoamericanas/caribeñas

Ahora bien, lo cierto es que las cumbres entre América Latina y el Caribe y la UE se fundaron sobre la base de un largo trabajo de diplomacia tradicional. Es decir, no surgieron de la nada, sino que representan la culminación de un extenso proceso de creación de lazos birregionales que empezó hace tres décadas².

El marco institucional e internacional. Además de sustentarse en una trayectoria propia, las cumbres euro-latinoamericanas se insertan en el contexto de una serie de esquemas de relación –cada una con sus cumbres– que a la vez sirven de fuente de inspiración y/o punto de contraste (v. gráfico). Seguramente las cumbres iberoamericanas, iniciadas en 1991, constituyen uno de los principales esquemas sugerentes para el proceso birregional. Primero, porque incluye dos Estados miembros de la UE que además son los que más estrechos lazos tienen con la otra región, y todos los países latinoamericanos son participantes.

^{2.} Varios autores han repasado estas relaciones de manera bastante completa; v., entre otros, Del Arenal; Freres et al.; Sanahuja. Una colección de ensayos puede encontrarse en Freres/Pacheco.

Una selección de pros y contras de las cumbres internacionales			
Pros (+)	Contras (-)		
Obligan a gobernantes a reflexionar conjuntamente sobre lo que les une.	Se convierten en «escaparates» mediáticos sin profundizar en los temas.		
Permiten establecer metas y plazos para acciones comunes.	Con el tiempo suele ser difícil darles un contenido concreto (especialmente entre socios «no naturales»).		
Posibilita superar obstáculos burocráticos e iniciar programas innovadores.	Sufre de una deficiente institucionalidad por lo que hay poco seguimiento de los compromisos.		
Organizaciones de la sociedad civil disponen de oportunidades para enfocar campañas de incidencia alrededor de temas de interés de las partes.	Organizaciones de la sociedad civil no suelen tener un papel relevante ni la posibilidad de «llegar» a los decisores.		
Fuente: elaboración propia.			

Cuadra 1

Segundo, cuando se inauguró el proceso UE-ALC, las cumbres iberoamericanas ya tenían una larga experiencia detrás (siete cumbres celebradas además de una serie de programas de cooperación), cuyas lecciones –tanto positivas como negativas– podrían ser útiles (Aieti).

Gráfico -

Los distintos procesos de relación institucional entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe Asociación UE-ACP Asociación UE-ALC América Latina Caribe UE

La Comunidad Iberoamericana de Naciones tiene 21 miembros: España y Portugal en Europa, y 19 países en América Latina (incluyendo Cuba y la República Dominicana).

República Dominicana

España - Portugal

Cuba

Comunidad iberoamericana

La Asociación UE-África, Caribe y Pacífico (ACP), opera con base en una serie de convenios entre los 15 Estados miembros de la UE y los 71 países del Grupo ACP.

La Asociación UE-ALC se fundamenta en las cumbres birregionales entre los 15 Estados miembros de la UE y 33 países latinoamericanos y caribeños. **Fuente:** elaboración propia.

El largo diálogo entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), enmarcado en los convenios de Lomé, y desde 2000 en el Convenio de Cotonou,

también son una referencia, aunque habría que señalar que no se han integrado muchas reflexiones al respecto en el esquema UE-ALC. Esto refleja varias cuestiones. Por un lado, la percepción de que a pesar de su duración, no ha sido un éxito tanto en términos de conseguir lazos cada vez más fuertes como de fomentar el desarrollo de los países ACP, en gran medida por su carácter más «neocolonial». En la asociación UE-ALC se busca

aproximarse a una relación más simétrica donde el comer-

cio y los lazos económicos sean más relevantes que la ayuda al desarrollo. Por el otro lado, hay que señalar el papel subordinado del Caribe en la asociación emergente con la UE, donde claramente los países latinoamericanos más grandes dominan la escena³. Esta situación se debe fundamentalmente a que la Cumbre de Río surgiera de una convocatoria birregional entre la UE y el Grupo de Río, foro donde los países caribeños tienen un papel menor y reciente. Asimismo, la decisión de incluir al Caribe en esa cumbre no era muy coherente con la estrategia previa –y fijada hasta la fecha– de la UE, de mantener a América Latina y al Caribe en dos esquemas de relaciones distintas.

Los lazos con América Latina se enmarcan en una serie de acuerdos de cooperación y de asociación (Chile y México), desarrollados bilateralmente pero basados en documentos de estrategia regionales; el diálogo político institucionalizado y llevado a cabo principalmente a través de las reuniones ministeriales UE-Grupo de Río; y diversos programas y proyectos de cooperación insertos en un reglamento de principios de los años 90 (para los países de Asia y América Latina). Por su parte,

la relación con el Caribe se inscribe en el contexto más amplio de la asociación UE-ACP, con mayores recursos, una institucionalidad más desarrollada (*i.e.*

^{3.} Se diferencia con su situación en el Grupo ACP, donde hay muchos países pequeños y países-isla y dónde, además, la capacidad diplomática que tienen los gobiernos caribeños –más desarrollada en general que sus socios en África o el Pacífico– les permite disfrutar de cierto papel de liderazgo.

Asamblea Paritaria) y preferencias comerciales y programas de cooperación contractuales. En el primer caso, se podría decir que se apuntaba a romper esquemas tradicionales de relacionamiento Norte/Sur, mientras en el segundo, se mantiene ese tipo de esquema⁴.

En este contexto, las cumbres hemisféricas (Estados Unidos, Canadá y los países latinoamericanos y caribeños con la excepción de Cuba) tienen en común con el esquema UE-ALC la participación de los países del Sur, pero hay diferencias significativas. Primero, la de los enfoques temáticos. En principio, las cumbres de las Américas cubren un amplio abanico de temas, pero en la realidad la temática comercial es la que motiva en gran medida la participación de todos. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) aparece como el objetivo principal y es su progreso (o no) lo que parece definir el éxito de los encuentros. En este sentido, no hay un planteamiento de asociación hemisférica basada en valores comunes como en el caso euro-latinoamericano. Ahora bien, es evidente que para los latinoamericanos las cumbres americanas son mucho más trascendentes que las otras. Posteriormente, está la exclusión de Cuba en el primer caso y su integración en el otro. En lo que se refiere a las cumbres hemisféricas, se refleja el poder hegemónico que desempeña EEUU, que puede imponer su criterio a la treintena de países, incluyendo Canadá; mientras en el caso UE-ALC, si bien los países europeos son más ricos y poderosos, defienden una cultura de diálogo y concertación con menos imposiciones estructurales.

Pese a las diferencias, es evidente que el proceso hemisférico lleva ventaja en cuanto a su trayectoria de casi una década. Se fundó con la I Cumbre en Miami en diciembre de 1994, y ya se han celebrado otros dos encuentros con una cumbre especial prevista para enero de 2004. Además, el proceso del ALCA tiene un calendario paralelo de negociaciones y reuniones ministeriales que recientemente –como resultado del ambiente posterior al 11 de Septiembre– se ha complementado con un diálogo específico en el ámbito de la seguridad.

Un repaso por las cumbres UE-ALC. Aunque este no es el lugar para hacer un análisis exhaustivo de las dos cumbres birregionales realizadas hasta ahora, conviene repasarlas brevemente (Sberro) para entender qué se puede esperar en el próximo encuentro en México (v. cuadro 2).

^{4.} Freres (1999, pp. 235-239 y 270) explora las diferencias y similitudes entre estos dos procesos con relación a la primera cumbre birregional, concluye que la inclusión del Caribe complica la concertación de posiciones entre los países latinoamericanos y caribeños, pero también ofrece oportunidades de aumentar el conocimiento mutuo y el trabajo colectivo en foros internacionales.

- Cuadro 2 -

Aspectos principales de las dos cumbres UE-ALC, 1999-2002

Cumbres UE-ALC	Río de Janeiro (junio de 1999)	Madrid (mayo de 2002)
Logro general	Establece el proyecto de Asociación Estratégica.	Da un paso hacia la institucionalización.
Textos principales	Declaración de Río. Prioridades para la Acción (65).	Compromiso de Madrid. Documento de Trabajo: Cumbre de Madrid UE-ALC: Valores y po- siciones comunes. Informe de Evaluación.
Temas principales	Agenda amplia, reflejada en múltiples prioridades, con fuerte sesgo hacia temas comerciales.	Agenda bastante centrada en cuestiones de seguridad (terrorismo, inmigración, narcotráfico), aunque se abordan muchos otros temas.
Acuerdos firmados o anunciados	Anuncio del Acuerdo de Asociación con México. Inicio de proceso de negociaciones para acuerdos con Chile y el Mercosur.	Se rubrica Acuerdo de Asociación con Chile. Se anuncia inicio de conversacio- nes para nuevos acuerdos de diá- logo político y cooperación con la Comunidad Andina y Centroamé- rica
Nuevos programas de cooperación		@lis: sociedad de la información. Albán: becas de posgrado.
Reuniones paralelas al margen de la Cumbre	I Foro Sociedad Civil/Consejo Económico y Social. Foro empresarial.	Dos encuentros de la sociedad civil y un seminario académico. Varios foros empresariales. Varias reuniones ministeriales sectoriales. Otros encuentros temáticos.
Seguimiento	Se crea Grupo Birregional de al- tos funcionarios que se reúne por primera vez en Tuusula, Finlan- dia, noviembre de 1999.	Reunión de coordinadores de Co- operación en Costa Rica a fines de 2002; seminario UE-Banco Intera- mericano de Desarrollo sobre «co- hesión social» en junio de 2003.
Fuente: elaboración pr	opia.	

La idea de celebrar una primera cumbre birregional surgió en ambas partes debido a varios factores. El primero es que el diálogo y la cooperación europea habían avanzado bastante, pero parecía haber llegado a un límite con el modelo de relaciones existente a mediados de los años 90. Otro elemento de contexto

importante fue la celebración de la I Cumbre a fines de 1994. El mensaje implícito era que Washington, el eterno rival de Europa en su afán por conseguir influencia en América Latina, había situado a esta región en un lugar destacado de su política exterior (un ejemplo de ello era la firma del Tlcan en 1994).

Así, la UE tenía incentivos internos y externos suficientes; solo faltaba el impulso político, que provendría de España, fundador del proceso iberoamericano, y Francia; ambos decidieron anunciar la iniciativa en una cumbre bilateral en 1996. Los países latinoamericanos acogieron la idea positivamente a través del Grupo de Río, por su interés en diversificar sus relaciones exteriores (para no depender únicamente de la oferta del Norte y al contar con pocas posibilidades en otras partes del mundo). Brasil decidió ofrecer su país como sede, con lo cual solo hacía falta poner en marcha los preparativos para organizar lo que vendría a ser quizás el encuentro de jefes de Estado y de Gobierno más numeroso en la región hasta la fecha. Desde el inicio parecía haber un acuerdo entre las dos regiones para tener una agenda amplia que abarcara los tres ejes tradicionales de las relaciones –diálogo político, relaciones económicas y cooperación– aunque con un planteamiento de llevarlas a un nuevo nivel de «asociación estratégica». Dicho fin será el objetivo último de las cumbres y del proceso que se puso en marcha.

En la práctica, las actividades en la Cumbre de Río fueron muy poco innovadoras. Buena parte del tiempo de preparación y del mismo encuentro se dedicó a la redacción de los dos textos, la Declaración de Río y las Prioridades para la Acción, y otro periodo significativo se destinó a los grandes discursos y actos

Las 11 Prioridades de Tuusula, Finlandia (1ª reunión del Grupo Birregional, noviembre de 1999)

- 1. Cooperación en foros internacionales.
- 2. Protección de los derechos humanos.
- 3. Promoción del papel de la mujer.
- 4. Cooperación para el respeto del medio ambiente y ante desastres naturales.
- 5. Lucha contra el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.
- 6. Promoción de un sistema económico mundial estable y dinámico.
- 7. Impulso a foros empresariales.
- 8. Cooperación en los campos de la educación, estudios universitarios, investigación y nuevas tecnologías.
- 9. Protección del patrimonio cultural.
- 10. Establecimiento de una iniciativa conjunta para la sociedad de la información.
- 11. Apoyo a la investigación, estudios de posgrado y formación en el campo de procesos de integración.

protocolarios, pero en los meses anteriores y durante el desarrollo de la Cumbre la atención del público de ambas regiones estaba más centrada en adivinar si la UE lograría anunciar el inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación con los países del Mercosur y Chile. Finalmente lo hizo y se convirtió en un «éxito» propio de la reunión, dejando aparte los logros reales, mucho más modestos, y que consistían en los compromisos limitados y en la creación de un Grupo Birregional de altos funcionarios que se reunió por primera vez cinco meses después, con el fin de reducir las 55 prioridades del encuentro a un número manejable (v. recuadro), y establecer unos mecanismos de seguimiento más permanentes. También varios países europeos anunciaron iniciativas que encajarían en las Prioridades, dando contenido al seguimiento. Por su parte, en octubre de 2000 la Comisión Europea elaboró un documento con sus propias reflexiones sobre cómo hacer un seguimiento a los compromisos de la Cumbre de Río. Pero entre ese momento de bastante actividad poscumbre y la siguiente reunión, todavía mediaban unos 20 meses. Durante ese periodo no hubo mucho movimiento en el escenario birregional (sí lo hubo en cuestiones más bilaterales, como el acuerdo de México y las negociaciones con Chile).

Para tratar de llenar el vacío, en octubre de 2001, el Parlamento Europeo, basado en un informe del eurodiputado español Ignacio Salafranca, presentó una resolución que reclamaba a las dos partes, pero especialmente a la UE, que tomaran medidas serias para avanzar hacia una verdadera

asociación birregional. Entre otras sugerencias, el texto solicitaba la firma de un acuerdo de asociación que enmarcaría un área de libre comercio euro-latinoamericano. Asimismo, recomendaba la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional. Aunque muchos gobiernos y la Comisión felicitaron el texto, nadie promovió iniciativas concretas para lograr sus objetivos. La Comisión seguía con la idea de no ir más allá de los acuerdos de la Cumbre y el Grupo Birregional, con lo cual su estrategia de cooperación con América Latina, anunciada en abril de 2002, abordaba directamente varias de las Prioridades de Tuusula.

Con ello, llegamos a la Cumbre de Madrid, realizada a mediados de mayo de 2002, pero en un contexto internacional mucho más complicado. Por una parte, el



Entre muchos gobiernos y observadores externos persiste la sensación de que a la próxima reunión le faltarán elementos que aseguren un avance claro hacia la llamada asociación birregional

mundo todavía vivía bajo la nube del efecto «11-S», con lo cual la agenda de seguridad, un tema entre muchos en Río, se convirtió en el tema estrella de Madrid. Ello no satisfacía demasiado a los países latinoamericanos y caribeños, enfrentados a diversas crisis económicas, sociales y políticas. Solo Colombia, en la medida en que pudo enmarcar sus demandas particulares en la obsesión internacional por la seguridad, pudo lograr algunos de sus objetivos.

Por ello, el gran «logro» de la II Cumbre se ubica fuera de la agenda propia del encuentro: la

rúbrica del acuerdo de asociación con Chile. De alguna manera este acto salvó lo que fue una reunión algo conflictiva, ya que los países del Mercosur veían una vez más postergadas sus expectativas de lograr un acuerdo con la UE y las esperanzas de los países centroamericanos y andinos fueron simplemente consideradas como poco realistas.

En el ámbito de la cooperación, la Comisión anunció dos programas prometedores, uno orientado hacia la promoción de la colaboración birregional para la sociedad de la información, y el otro consistente en becas de posgrado para que beneficiarios latinoamericanos cursen estudios en la UE. Asimismo, en el marco de su programa regional, la Comisión adelantó la Iniciativa Social que se pondría en marcha antes de la III Cumbre.

Habría que señalar también que en el contexto de la Cumbre de Madrid se organizó una serie de encuentros, reuniones ministeriales sectoriales, seminarios, etc., involucrando así a diversos actores públicos y privados en el proceso más amplio de construcción de la asociación birregional. Se aumentó no solo el número sino la variedad de actividades de este tipo en comparación con el primer encuentro en Río, donde el programa paralelo fue muy limitado. No obstante, por lo general (y especialmente en el caso de las acciones de entidades no oficiales), parece que tuvieron poca relevancia para los preparativos propios de la Cumbre; más bien, consistían en actividades de «relleno» que abrían algunos espacios, pero no constituían mecanismos verdaderos de participación, ni siquiera para la elaboración de la agenda⁵.

^{5.} Algo parecido ocurre en el marco de las cumbres hemisféricas (v. Shamsie).

Entre la Cumbre de Madrid y la próxima de Guadalajara solo habrán mediado dos años y hasta la fecha los avances parecen más bien modestos. No obstante, hubo uno significativo frente a las cumbres anteriores: el establecer un tema central de la agenda: el de la cohesión social, asunto que la Comisión incluyó en su documento estratégico previo al encuentro de Madrid. Pero hasta que el comisario de Relaciones Externas, Chris Patten, sugiriera explícitamente que éste fuera el tema clave de la Cumbre de Guadalajara en el marco de una reunión ministerial UE-Grupo de Río en marzo de 2003, no había ninguna propuesta concreta para la agenda.

La Comisión se movió rápidamente para asegurar que el tema recibiera la atención necesaria y para reducir algunas reticencias de varios países latinoamericanos, que veían la propuesta como una nueva forma de intervencionismo. Para ello, organizó un seminario junto con el Banco Interamericano de Desarrollo en Bruselas en junio de 2003, y en octubre hubo un encuentro del Grupo Birregional en México para ir concretando los elementos específicos del diálogo birregional en la materia. Además, la Comisión anunciará a principios de 2004 las líneas de trabajo de su Iniciativa Social.

Por otro lado, se confirma también el mismo nivel de encuentros paralelos anteriores a esta Cumbre (v. cuadro 3). No obstante, entre muchos gobiernos y observadores externos persiste la sensación de que a la próxima reunión le faltarán elementos que aseguren un avance claro hacia la llamada asociación birregional. Es decir, está bien que haya temas centrales en la agenda, pero una relación estratégica no se construye pieza por pieza sino, argumentan algunos, con iniciativas grandes y ambiciosas.

Pasos modestos hacia la asociación birregional

El problema es que no parece que haya ni voluntad ni capacidad para ir mucho más allá de las ideas que ya conocemos. Sin duda, porque América Latina y el Caribe no son regiones prioritarias, ni siquiera destacables en la agenda exterior de la Europa actual, lo cual puede desesperar a personas como Salafranca, que persiste en promover el Fondo Birregional de Solidaridad cuando la Comisión Europea le ha indicado en varias ocasiones que no tiene ni los recursos ni el marco institucional y jurídico para llevar a cabo un programa de esa naturaleza.

La voluntad flaquea en todas partes porque la agenda nacional, regional y global está tan colmada que la energía y el compromiso político disponibles para la asociación euro-latinoamericana es claramente insuficiente. En cuanto a los

- Cuadro 3 -

Eventos al margen de la Cumbre de Guadalajara

Fecha	Evento	Lugar	Organizador
16-18 de enero de 2004	«Integración regional y cohesión so- cial en ALC: un insumo de los parla- mentarios para la III Cumbre»	Chile	Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Celare)
Enero y junio de 2004	UE-ALC: seminarios para acceso a la justicia	Costa Rica	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)
Marzo de 2004	Foro Sociedad Civil euro-latinoamericano y caribeño	Morelia, Michoacán, México	Asociación Latinoamerica- na de Organizaciones de Promoción (ALOP)
29-31 de marzo de 2004	III Encuentro de la Sociedad Civil organizada UE-ALC	Guadalajara, México	Comité Económico y Social Europeo (CESE)
17-19 de marzo de 2004	Reunión Interparlamentaria UE-ALC	Puebla, México	México
Marzo de 2004	Conferencia sobre asociaciones locales UE-AL (URB-AL)	Valparaíso, Chile	Municipalidad de Valpa- raíso y Diputación de Barce- lona
Abril o mayo de 2004	Seminario sobre Fondos estructura- les /Lanzamiento de la Iniciativa Social		Cepal
1 ^{er} semestre	Conferencia Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información	México	Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (Ahciet)
21-25 de mayo de 2004	Evento «Connect» del programa AL- Invest	Mérida, México	
28-29 de mayo de 2004	III Cumbre UE-ALC	Guadalajara, México	Gobierno de México (con apoyo de UE/Grupo de Río)

Fuente: información facilitada por la Comisión Europea, 27/11/2003.

recursos, ni la UE ni América Latina se encuentran en periodos de bonanza económica. En los últimos años, la cooperación comunitaria con América Latina se ha estancado si no reducido, y gran parte de los recursos están ya programados de tal manera que queda poco margen para nuevas iniciativas. En efecto, la Iniciativa Social que se anunciará tendrá apenas un presupuesto de unos

30 millones de euros para varios años, con lo cual su impacto no será muy amplio.

Además, no es una cuestión menor que la Cumbre de Guadalajara sea la primera en la que los nuevos Estados miembros de la UE participen en este tipo de encuentros extrarregionales. Tanto por su falta de experiencia comunitaria, como por su limitado conocimiento de América Latina —muchos ni siquiera tienen representación diplomática en esta región— y el hecho de que sus intereses —i.e., mayor acceso al mercado comunitario, más inversiones directas, etc.— muchas veces les sitúa en un conflicto que está muy cerca a los de América Latina, no se puede esperar su participación activa en este tercer encuentro birregional.

En el trasfondo del evento hay un elemento de esperanza: el acuerdo de asociación entre la UE y los países del Mercosur. Se anunció recientemente una «hoja de ruta» para dar un fuerte impulso a las negociaciones que, de cumplir el calendario, podrían terminar a fines de 2004. No se podrá incluir como logro de la Cumbre de Guadalajara –donde lo único sustancial sería la firma de los nuevos acuerdos de diálogo político y cooperación con los países andinos y centroamericanos y el anuncio del inicio eventual de negociaciones para acuerdos de asociación–, pero en este encuentro habrá una ocasión para tomar el pulso del proceso y decidir qué medidas serán necesarias para agilizarlo. La visita del comisario de Comercio Exterior, Pascal Lamy, a todos los países del Mercosur en diciembre de 2003 parece demostrar la intención de la UE de avanzar rápidamente, a pesar del desencuentro con el Grupo de los 21 liderado por Brasil e India, que se dio en la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio en Cancún en septiembre del mismo año.

En suma, no hay que esperar grandes avances o novedades de la próxima Cumbre. El encuentro birregional se celebraría en un momento complicado para ambas regiones y lo mejor sería no crear demasiadas expectativas. No habrá siquiera la posibilidad de anunciar un acuerdo de asociación importante, por lo que la agenda tendrá que aterrizar en temas más complejos pero a la larga muy relevantes para las relaciones euro-latinoamericanas. En definitiva, si se llega a algunos compromisos mínimos pero concretos en el ámbito de la cohesión social, uno de los grandes desafíos para América Latina, quizás dentro de algunos años se podrá decir que la verdadera transformación de la región empezó en Guadalajara. Esto sí que sería una contribución importante de las cumbres, pero veremos si los líderes de las dos regiones, y en especial los de la UE, apostarán por esta labor, o si más bien dejarán pasar la oportunidad.

Referencias

- Aieti: «Construyendo una asociación estratégica birregional: la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe» en T. Mallo (ed.): *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Aieti Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos / Síntesis, Madrid, 2001, pp. 89-108.
- Aixala, A., A. Bermúdez y J. Travín: «II Cumbre UE-ALC: un encuentro sin estrategia», Working Paper Nº 46, Observatorio de Política Exterior Europea, Universidad Autónoma de Barcelona, 4/2003.
- Bacaria, J., S. Sberro y E. Ruiz Sandoval: «La Unión Europea y América Latina: Historia de una relación y diez propuestas para reactivarla», Documento de Trabajo № 5, Instituto de Estudios de la Integración Europea, ITAM, México, 2003.
- Barston, R.P.: Modern Diplomacy, Longman, Londres, 1998.
- Couloumbis, T. y T. Wolfe: Introduction to International Relations. Power and Justice, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1990.
- Del Arenal, C.: «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* № 1, otoñoinvierno 1997, pp. 111-138.
- Feinberg, R.: Summity in the Americas. A Progress Report, Institute for International Economics, Washington, 1997.
- Freres, C.: «Las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe después de la Cumbre de Río: una visión desde Europa» en C. Moneta (ed.): El laberinto económico. La agenda de América Latina ante la crisis financiera internacional, Corregidor, Buenos Aires, 1999, pp. 231-276.
- Freres, C.: «La cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la asociación Unión Europea-América Latina y Caribe» en *Iberoamericana* II, 7, Madrid, 2002, pp. 153-158.
- Freres, C., A. van Klaveren y G. Ruiz-Giménez: «Europa y América Latina: la búsqueda de nuevas formas de cooperación» en *Síntesis* № 18, 9-12/1992, Madrid, pp. 91-181.
- Freres, C. y K. Pacheco (eds.): Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina, Libros de la Catarata / Aieti, Madrid, 2004, en prensa.
- Grugel, G.: «La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad» en C. Freres y K. Pacheco (eds.): Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina, Libros de la Catarata / Aieti, Madrid, 2004, en prensa.
- Rojas, F.: «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres: construyendo el multilateralismo cooperativo», en F. Rojas (ed.): *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Nueva Sociedad / Flacso-Chile, Caracas, 2000, pp. 13-54.
- Sanahuja, J.A.: «La Unión Europea y América Latina y el Caribe: una asociación estratégica para la democracia, el desarrollo y la lucha contra la pobreza», Intermón Oxfam, Madrid, 2002.
- Sberro, S.: «La Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Un reto inaplazable para México» en Aieti (ed.): *Hacia la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas*, Documento Recal, Aieti / Síntesis, Madrid, 2004.
- Shamsie, Y.: «Mutual Misgivings: Civil Society Inclusion in the Americas» North-South Institute, Ottawa, 2003.
- Tulchin, J. y R. Espach: «Latin America in the New International System: A Call for Strategic Thinking» en J. Tulchin y R. Espach (eds.): *Latin America in the New International System*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, pp. 1-34.
- Van Klaveren, A.: América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica» en C. Freres y K. Pacheco (eds.): Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina, Libros de la Catarata / Aieti, Madrid, 2004, en prensa.

La integración y el desarrollo de las regiones de los países de la Unión Europea y América Latina

En América Latina la reciente globalización se enmarca fundamentalmente en un modelo de liberalización económica. Este restringido marco de acción u vensamiento es una de las razones por las cuales sus procesos de integración no se han consolidado. Ante una nueva agenda en las relaciones entre Europa y América Latina, en este ensayo se reflexiona sobre la necesidad de que los bloques subregionales latinoamericanos profundicen su integración con la adopción de políticas estructurales, y paralelamente construyan con el megabloque europeo una agenda que vaya más allá de lo comercial.

Jaime Acosta Puertas

Las políticas y los fondos estructurales han sido pensados para reducir desequilibrios o atacar problemas igualmente estructurales de las economías de menor desarrollo en la integración entre países, siendo el paradigma la experiencia europea. Pero también se pueden pensar estos instrumentos para integrar distintos procesos hacia un multilateralismo más abierto e interdepen-

Jaime Acosta Puertas: director del Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo, Creset, Bogotá; @: <jacreset@colomsat.net.co>.

Nota: Este ensayo se deriva de un trabajo más extenso realizado para el proyecto BID - ORIT sobre globalización y mercados laborales, presentado en la ciudad de Brasilia en octubre de 2003. Su enfoque ha sido revisado y adaptado al tema de esta publicación.

Palabras clave: políticas de desarrollo, regiones, procesos de integración, Unión Europea, Comunidad Andina de Naciones, Mercosur, América Latina.

diente. América Latina, en sus distintos experimentos de integración comercial subregional, ha tenido dificultades para profundizar sus iniciativas, integrar procesos y estructurar agendas promisorias con bloques más poderosos, por ejemplo con la Unión Europea. El debate al respecto sigue abierto: no se sabe si las crisis nacionales han afectado la integración o si la integración no se ha asumido con la robustez política requerida para contribuir a la solución de las crisis nacionales: un círculo vicioso.

De igual manera, la velocidad de las dinámicas globales permite preguntarse si la linealidad que la teoría señala para la integración es igualmente válida para todo proceso, o si es el momento de pensar de manera heterodoxa la compleja interdependencia planetaria en un contexto de crecientes desequilibrios. Si se sigue asumiendo como la senda más válida la secuencia que hasta ahora parece lógica, es posible que la intensidad de las integraciones deba tener otro ritmo: unos procesos tendrían que desacelerarse para «esperar» a que otros se pongan al día, lo cual es impensable. Así, parece conveniente explorar nuevas modalidades para contribuir a que las principales dinámicas latinoamericanas (Comunidad Andina de Naciones, Mercado Común del Sur, etc.) aceleren su evolución, se cohesionen y se integren entre ellas para que sean más compatibles con aquellas que avanzan de manera más vigorosa y consistente como la UE.

Hace pocos años era fácil hablar de una propuesta latinoamericana. Pero ahora el subcontinente está fraccionado y una apuesta común parece lejana. Esto lo muestran las negociaciones del ALCA, las dificultades para integrar la CAN con el Mercosur, la CAN con los procesos de América Central y el Caribe, y el prematura e inexplicablemente abandonado proceso del Grupo de los Tres (Colombia, México y Venezuela). Esta disgregación, antes que cohesión, no puede desconocerse a la hora de pensar en un calendario de acciones con la Europa unida.

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la adopción de políticas estructurales y de un fondo para el desarrollo de las regiones de la CAN y del Mercosur, como una propuesta para la nueva agenda de relaciones entre América Latina y la UE, la cual debe basarse tanto en liberalizar los intercambios comerciales, las relaciones interculturales, como en una asociación estratégica para el desarrollo económico y social. En la primera sección se reflexiona sobre la importancia de adoptar políticas y fondos estructurales para consolidar procesos de integración; en la segunda, se hace una lectura de las políticas y de los fondos estructurales para el desarrollo de las regiones en la UE, como referencia para América Latina; y en la tercera, se esboza una política y un fondo para el desarrollo de las regiones suramericanas y su relación con la nueva agenda UE-AL.

Políticas y fondos estructurales en los procesos de integración: lo que le falta a la integración en América Latina

La adopción de instrumentos estructurales contribuye a aprovechar las oportunidades de la globalización y a revertir efectos negativos que la liberalización comercial y la inserción a los mercados mundiales pueda generar sobre dife-

rentes grupos sociales y territorios. Asimismo, son herramientas para un desarrollo más equilibrado entre regiones y para la construcción de sociedades incluyentes que aporten a su cohesión económica y social.

Algo más que libre comercio. En la mayoría de los países latinoamericanos, el modelo de sustitución de importaciones no evolucionó como hubiera sido deseable y más bien derivó en una inercia perversa de encierro y distanciamiento de las dinámicas mundiales, pues no se aprovecharon las condiciones favorables de crecimiento de la economía y del comercio mundial. De esta manera, no se logró la suficiente cohesión de

Todas las acciones apuntan a lograr la mayor cohesión económica y social. Dentro de este propósito, está la reducción de los desequilibrios de los países más rezagados y de las regiones más atrasadas

las sociedades, la transformación de sus sistemas técnico-industriales, ni se progresó lo deseable en la generación de un pensamiento estratégico y prospectivo producto de la construcción de un orden institucional. Por estas y otras razones, muchos logros estructurales desaparecen en los años 90 del siglo pasado con la adopción del modelo de liberalización. Sin embargo, con el nuevo «modelo» se cometen los mismos errores que antes, pues no se parte de concertar una visión de desarrollo y una planeación de largo plazo para la reestructuración de los Estados y de las economías (Acosta Puertas). No existen pruebas convincentes de que la apertura, en el sentido de reducir barreras al comercio y al flujo de capitales, produzca sistemáticamente resultados, si no está acompañada de acciones adicionales para mejorar el bienestar y la prosperidad de los ciudadanos y de los países como un todo. La lección de la historia es que los países y territorios exitosos desarrollan sus propias marcas de capitalismo nacional, como lo evidencia la experiencia europea, algo que no han logrado nuestras sociedades a pesar de los resultados relativos de pocos países y territorios.

Las regiones: plataformas de la globalización y de la integración. El proceso de globalización está generando un incremento de la competencia entre las empresas, pero esta competencia depende del entorno social, productivo e institucional

en el que se produce y que al mismo tiempo lo condiciona: el territorio, como principal receptor de los efectos de la globalización y el principal emisor de respuestas a sus retos (Brugué Quim et al.). Por eso, el interés por el desarrollo de políticas económicas regionales enfatiza la necesidad de comprometerse con la globalización mediante políticas de inversiones internas activas, esfuerzos por abastecerse de infraestructuras básicas, apoyo a las industrias y empresas de exportación competitiva a escala internacional, y programas para incitar al empresariado a la innovación y al aprendizaje (Ash/Nigel).

Descentralizaciones fiscales insuficientes y un inexistente ordenamiento territorial entre los países latinoamericanos y al interior de sus distintos bloques subregionales (CAN, Mercosur, MCCA) no ayudan a mejorar la cantidad y la calidad del comercio, puesto que las plataformas competitivas de los países en su mayoría tienen escasos niveles de autonomía para el desarrollo endógeno, y la carencia de un ordenamiento territorial basado en factores de desarrollo, cercanía y especialización, no facilita reducir desequilibrios interterritoriales ni constituir plataformas binacionales, multinacionales y transfronterizas competitivas.

Se puede convenir que la competitividad regional depende básicamente de cuatro factores (Soler): 1) el grado de actividad creadora e innovadora; 2) la estructura de la actividad económica (más servicios, menos agricultura o mejor agricultura, más industria); 3) la facilidad de acceso de las regiones medida por el índice de perificidad, que incluye los efectos de las diferencias en la dotación de infraestructura de conectividad física y virtual; y 4) la calificación de los recursos humanos.

Así las cosas, además de la existencia de un contexto general favorable de políticas macro a la innovación, la creación de ventajas competitivas dinámicas exige aplicar mesopolíticas de Estado con efectos directos en el desarrollo de las regiones de los países: política industrial, de innovación e investigación, desarrollo regional, entre otras. Al tiempo que se produce una mejora sistemática del nivel meso nacional, ganan importancia políticas regionales autónomas para el desarrollo de los *clusters* regionales y locales, pues los países fuertes en materia de innovación y competitividad desarrollan grupos regionales de comercio e integración cuyo resultado es la formación de sistemas interconectados en los que las industrias colaboran de modo intensivo sobre la base de la división del trabajo.

Relacionado con lo anterior, pontificar sobre la sociedad del conocimiento sin esfuerzos consistentes y selectivos en ciencia y tecnología, se traduce en un ma-

yor rezago global de cada sociedad y del bloque tecnoeconómico respectivo, por cuanto la agregación de valor a los flujos de intercambio es escasa, incidiendo en la calidad y simetría del comercio y en su dinámica de diversificación, crecimiento y expansión. Los países y territorios que no desarrollan ventajas competitivas se convierten en «casos sociales dentro de la economía y la sociedad mundial». A diferencia de los países, las regiones compiten en el mercado internacional por bienes y servicios a partir de ventajas absolutas, y no tanto de ventajas comparativas.

La importancia para el desarrollo de las políticas y fondos estructurales. La implementación de políticas estructurales y de un fondo estructural que contribuya a reducir desequilibrios entre los países y al interior de éstos, son instrumentos indispensables, más no únicos, que representan desafíos a los Estados, territorios y al proceso de integración. Veamos por qué:

a) Las acciones estructurales que se orientan desde el corazón de la institucionalidad de la integración, son de carácter general y apuntan a cohesionar el proceso común en campos que se añaden a los que emprenden cada uno de los

países. De esta manera, las acciones comunitarias son complementarias y no la solución a los problemas de cada nación.

b) Si la CAN se conforma en 2005 como mercado común; si el Mercosur se orienta hacia la conformación de políticas estructurales; y dado que ahora los dos bloques apuntan a un acuerdo de libre comercio, también pueden avanzar en una agenda estratégica para el desarrollo. Si estas iniciativas configuran una senda estructural común, puede ser un componente de la agenda de asociación con la UE.

c) Si la integración y el libre flujo de bienes y servicios se origina en ámbitos concretos, los instrumentos comunitarios deben tener orientaciones claras para las regiones, y a su vez éstas deben ser comprensivas de los esfuerzos propios que deben hacer, propugnando por su mayor autonomía. Avanzar en esta dirección crearía condiciones para acciones puntuales de acuerdos estratégicos entre regiones latinoamericanas y europeas.

En la siguiente sección se presentará un panorama de políticas estructurales europeas y del fondo para el desarrollo de las regiones (Feder), como una contribución a la reflexión en nuestros países a fin de aprender de esa experiencia con el objetivo de instrumentar mecanismos acordes a sus singulares condiciones, pues ninguna experiencia se puede replicar.

Políticas y fondos estructurales en la Unión Europea

Todas las acciones apuntan a lograr la mayor cohesión económica y social. Dentro de este propósito, está la reducción de los desequilibrios de los países más rezagados y de las regiones más atrasadas, por ello se han adoptado distintos fondos estructurales como complemento a las políticas de desarrollo de los países y territorios.

La política europea de regiones y el fondo estructural para las regiones. En el Tratado de Roma no existía ningún título dedicado a la política regional comunitaria, que no aparecerá sino hasta 1986 con el nuevo Tratado o Acta Única, no obstante que desde 1956 se preveía la creación de organismos y políticas de clara trascendencia regional, como las políticas agrícola y de transporte, la creación del Banco Europeo de Inversiones y el Fondo Social Europeo. Esto se debió a que se consideraba que los desequilibrios regionales eran una herencia de cada Estado miembro, por lo tanto su corrección era de su responsabilidad; en consecuencia se asumía que la integración generaría un crecimiento generalizado que incluiría a las regiones atrasadas (Landabaso Álvarez).

En 1965 aparece la primera comunicación de la Comisión de la Comunidad Europea sobre política regional, que advierte sobre la necesidad de anticipar problemas de «reconversión regional». Tres años más tarde, en 1968, se creó la Dirección General de Política Regional. Posteriormente, en 1972, en la Conferencia de jefes de Estado (realizada en París), se decidió que para reforzar la Comunidad era necesario definir una verdadera política regional. Con ese objetivo la Comisión elaboró en 1973 el informe Thompson, el cual concluye diciendo que «...si bien se ha logrado el objetivo de la expansión económica, el equilibrio a nivel regional no se ha conseguido» (Landabaso Álvarez). En 1975 se creó el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (Feder), que significó la institucionalización de la actuación comunitaria en la política regional. La extensión de la CEE a tres países mediterráneos (España, Grecia y Portugal) en 1986,

incrementó la heterogeneidad de la Comunidad, duplicándose el número de regiones menos avanzadas, por eso, en 1988 se decide la primera reforma de los Feder (vendrían otras en 1993 y 1999). Posteriormente, en 1993, en el Tratado de Maastricht, se crea el Comité de Regiones, como un organismo consultivo no vinculante (Gauthier).

El Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Este mecanismo tiene como objetivo reforzar el potencial económico de las regiones menos favorecidas, así como apoyar los ajustes estructurales para el desarrollo y fomentar el crecimiento y el empleo duradero, a través de la financiación de inversiones productivas e innovadoras, proyectos de infraestructura y medidas para desarrollar el potencial económico de la región. Es conveniente ver su derrotero.

En la primera etapa (1975-1987), se financiaron iniciativas en todos los Estados que entonces constituían la Comunidad Económica Europea de los 9¹. La intervención de los Feder se multiplicó por 13 entre 1975 y 1987. Las acciones se efectuaron fundamentalmente en el marco de los programas y proyectos de la política de regiones, y se centraron en dos grandes objetivos: desarrollo industrial y nuevos servicios e infraestructura de comunicaciones.

La segunda fase (1988-1993) fue de relanzamiento de la Política Regional. Tras la adopción del Acta Única en 1987, a partir de 1988 se decide incrementar los esfuerzos para las regiones menos prósperas, triplicando los recursos respecto al periodo previo y destinando 75% de los Feder a las regiones situadas por debajo de 75% de la media europea de renta por habitante (Gauthier). También se proveyeron recursos para las regiones cuyos sistemas productivos industriales no habían evolucionado según el nuevo paradigma del sistema técnico-industrial.

En la tercera fase (1994-1999) se refuerza la solidaridad comunitaria. Se buscaba afianzar la política de regiones, incrementado sustancialmente el presupuesto de los fondos estructurales hasta ubicar su participación en 35% del presupuesto comunitario. En la distribución de estos recursos, se triplicaron los asignados a las regiones de menor desarrollo, y más que duplicaron los dirigidos a la reconversión de zonas industriales y áreas rurales desfavorecidas; además se incluyeron por primera vez recursos para estimular acciones innovadoras en todos los territorios e incursionar en los temas de la sociedad del conocimiento (Gauthier). Tal vez lo más importante en el marco específico de las transformaciones de la política regional de la UE, y de los Feder, sea la evolución de un

^{1.} Incluyendo aquellos en etapa de transición para su vinculación plena: España, Grecia y Portugal.

enfoque regional a uno transfronterizo e interregional, primero, a través del Interreg II. Luego la integración regional europea continuó evolucionando, hasta derivar a finales del siglo pasado en la Estrategia Territorial Europea (ETE) mediante la cual se hizo un ordenamiento del territorio, insumo importante para el diseño del programa Interreg III, cuando el mapa territorial de la UE se estructuró en ocho tipos de regiones.

Cuadro 1								
Intervenciones de los Fondos Estructurales (2000-2006)								
Objetivos Zonas elegibles		Euros						
Objetivo 1	Regiones en vías de desarrollo	127,50						
Objetivo 2	Regiones con dificultades estructurales	19,70						
Objetivo 3	Adaptación y modernización de políticas y sistemas de educación, formación y empleo	24,05						
Iniciativas comunitarias	Interreg, Equal, Leader	9,75						
Otras intervenciones	Sostenibilidad transitoria	11,14						
	Acciones innovadoras y otras nuevas acciones	2,87						
Fondos de cohesión	Italia, Grecia, España y Portugal	18,00						
Total		213,00						

En la cuarta fase (2000-2006), se aplica la Nueva Política Regional. El Consejo Europeo celebrado en Berlín en 1999 definió un nuevo marco para la política regional y el financiamiento de los Fondos Estructurales regionales. En esta vigencia los esfuerzos se concentran en tres grandes objetivos (v. cuadro 1). Se espera que los recursos liberados para el periodo tengan un efecto propulsor sobre la inversión y permitan alcanzar en 2006 un aumento del nivel del PIB, en términos reales, de aproximadamente 6% en Grecia y Portugal, 2,4% en España, y 4% en los Estados federados del Este de Alemania (UE, Inforegio News, 2001).

La política de empresa con impacto regional. La crisis de la economía mundial de principios de los años 70 reveló las fragilidades estructurales de sectores tradicionales estratégicos, que derivó en la intervención comunitaria en distintos frentes: uno para actividades industriales tradicionales en dificultades, relacionando la estrategia con los fondos para las regiones donde esas actividades productivas se localizaban: regiones siderúrgicas (Resider); de construcción naval (Renaval); de industrias textiles (Retex); y del armamento (Konver). Otro frente estuvo dirigido a las industrias de alta tecnología: comunicaciones,

microelectrónica, biotecnología, energía nuclear, armamentismo, espacio (programa Ariane), construcción aeronáutica civil (programa Airbus), entre otros.

Pero el asunto no para ahí. El grueso de la actividad industrial europea se sustenta en pequeñas y medianas empresas. Por eso, para favorecer la cooperación entre PyMEs, la Comisión creó en 1973 el Buró de Reagrupamiento Em-

presarial (BRE), que evolucionó en 1988 en la red BC-NET (Bussines Cooperation Network), y un año más tarde, derivó en la creación de los Grupos Europeos de Interés Económico (GEIE)² a fin de llevar las ayudas comunitarias a las empresas y para acciones empresariales colectivas en las regiones, y así facilitar la conformación de nuevas transnacionales europeas.

La importancia de las PyMEs en toda la Comunidad llevó en 1982 a la conformación del Comité Interministerial de Reestructuración Industrial. En 1983 se comenzó la formación de los Centros Europeos de Empresas e Innovación (CEEI), que sustentó la creación en 1984 del programa PME (pequeña y mediana empresa), que condujo en 1986 a la Comisión Europea a definir los objetivos de la política comunitaria de ayuda a las PyMEs. Ese mis-

La acción
concertada
proporciona
a la Comisión
y a los Estados
miembros
una forma práctica,
flexible y eficaz
de trabajar juntos
para mejorar
la competitividad
mediante
el intercambio
de las experiencias
más idóneas

mo año, en el Consejo Europeo de La Haya, se decidió que los Feder participarían en el financiamiento de las PyMEs. El Consejo aprobó en Feira la Carta de las pequeñas empresas, la cual ha pasado a convertirse en uno de los pilares de la política empresarial de la Comisión y piedra angular de la política de los Estados miembros. El motivo subyacente es que las PyMEs son muy importantes en regiones rezagadas, en consecuencia, los progresos alcanzados de conformidad con la Carta tienen la máxima trascendencia para el valor añadido que puede obtener la Comunidad gracias a las sinergias con la política de cohesión.

En un contexto de globalización, es conveniente adoptar métodos para el aprovechamiento de las buenas prácticas. La evaluación comparativa y las acciones concertadas son dos de estos métodos: La acción concertada proporciona a la Comisión y a los Estados miembros una forma práctica, flexible y eficaz de trabajar juntos para mejorar la competitividad mediante el intercambio de las

experiencias más idóneas. La evaluación comparativa va más lejos que el análisis tradicional de la competitividad. Mientras que éste puede descubrir las diferencias de rendimiento, aquélla se centra en explicar el por qué de tales diferencias y determina los procesos que conducen al mejor rendimiento.

La política de investigación para PyMEs con impacto regional. Dada la importancia de este tipo de empresas para los países latinoamericanos, nos concentraremos en mostrar el marco de acciones que la investigación europea ha pensado para ellas. La primera, a través del Programa Craft (investigación cooperativa que permite a PyMEs con reducida capacidad de investigación fortalecer sus actividades en la misma a través de proyectos conjuntos entre tres y más empresas); y la segunda, para investigación colectiva entre asociaciones o grupos industriales europeos o de los países, con el fin de mejorar el conocimiento de base tecnológica, desarrollar nuevas alianzas transnacionales y ampliar el conocimiento competitivo y tecnológico³.

La investigación en las regiones europeas. Las actividades regionales de investigación e innovación tienen influencia significativa en la estructuración del conjunto de la capacidad europea de investigación, mediante la organización y el desarrollo de infraestructuras de pesquisa, equipos e instalaciones especializadas, el enlace con las zonas industriales de desarrollo, la creación y apoyo de centros de excelencia, la creación de parques científicos y tecnológicos, la movilidad de los investigadores, entre otros. Las regiones que han adelantado políticas de este tipo lo hicieron con dos objetivos: 1) establecer una estrategia local de investigación e innovación que movilice a todas las partes interesadas y todos los recursos disponibles; y 2) poner en marcha programas de cooperación interregional y crear redes diversas. Ambos planteamientos han recibido el apoyo del programa Marco Comunitario de IDT (investigación y desarrollo tecnológico) y de los Feder.

Con la territorialización de la política de investigación se logran tres objetivos: aumentar el carácter regional de las políticas nacionales de investigación e innovación ajustándolas a las necesidades socioeconómicas de las regiones; aumentar su capacidad para liderar el desarrollo económico y tecnológico mediante la absorción de los resultados de la investigación en el tejido socioeconómico lo-

^{3.} Algunos resultados del periodo previo al VI programa marco en curso: empresas analizadas, 20.000; participación, 75% lo hizo por primera vez y 96% lo intentará en el nuevo programa marco; resultados, 43% aumentó la facturación, 53% accedió a nuevos mercados y 42% creó nuevos puestos de trabajo.

cal (especialmente en las PyMEs) y su rápida traducción en crecimiento económico y desarrollo social; y aumentar las inversiones públicas y privadas en investigación e innovación regional.

Las herramientas políticas para desarrollar la capacidad innovadora de las regiones que se han utilizado desde 1994 son las Estrategias Regionales de Innovación (ERI), integradas en el Feder; y las estrategias e infraestructuras de innovación y transferencia de tecnología (Eiitt). Para fomentar la creación de una red entre regiones interesadas, la Comisión contribuye a la financiación de la Red de Regiones Innovadoras de Europa. Entre las principales áreas de actuación y destinadas a las regiones menos favorecidas, está el impulsar la IDT en las regiones ultraperiféricas (RUP), que se han convertido desde 2001 en una prioridad de la Comisión. Entre las RUP están las cuatro regiones caribeñas que limitan con Sudamérica.

Efectos de las políticas y fondos estructurales en la Unión Europea. En una perspectiva general, los impactos de las políticas y de sus fondos estructurales se constatan en el cuadro 2. Los cuatro países más beneficiados han crecido por encima del promedio de los otros, contribuyendo positivamente al crecimiento de las economías de la Europa de los 15.

Cuadro 2

Crecimiento del PIB y de la población en los países de la Cohesión (1988-2000) Periodo Grecia España Irlanda Portugal UE3ª UE12º UE1										
Variación anual	Periodo	Grecia	Espana	Irlanda	Portugal	UE3ª	UE12º	UE15 ^b		
	1000 1000	1.0	2.		2	2.5	1.0	•		
media del PBI (%)	1988-1998	1,9	2,6	6,4	3	2,5	1,9	2		
	1988-1993	1,2	2	4,4	2,6	2	1 <i>,</i> 7	1,7		
	1993-1998	2,6	3,1	8,5	3,4	3,1	2,3	2,4		
Estimaciones	1998-2000	3,6	3,9	8,7	3,3	3,8	2,8	2,9		
Variación anual										
media de la	1988-1998	0,5	0,1	0,5	0	0,2	0,4	0,4		
población (%)	1988-1993	0,7	0,1	0,2	-0,2	0,2	0,6	0,5		
ī	1993-1998	0,3	0,1	0,7	0,2	0,2	0,3	0,3		
Estimaciones	1998-2000	0,6	0,1	1	0,2	0,2	0,3	0,3		
PIB per cápita										
(UPA), UE15 = 100	1988	58,3	72,5	63,8	59,2	67,8	106,6	100		
	1989	59,1	73,1	66,3	59,4	68,4	106,4	100		
Estimaciones	2000	67,3	83,1	118,9	75,3	79	104	100		

a) Grecia, España y Portugal. b) Tasas de crecimiento 1988-1998 y 1988-1993.

Fuente: Eurostat, contabilidad nacional y cálculos DG Regio.

Lecciones de la experiencia europea. La experiencia europea brinda enseñanzas para América Latina. Entre ellas encontramos: 1) la implementación de instrumentos estructurales debe ser gradual, no solo en los contenidos y en los recursos, sino también en los tiempos de implementación; 2) el proceso debe ser descentralizado. En sus inicios, la estrategia europea de cohesión descansaba en la acción de las instituciones comunitarias. Posteriormente, los Estados se fueron comprometiendo en la identificación de necesidades y en la gestión de los distintos programas y proyectos comunitarios. Más recientemente las regiones han adquirido niveles crecientes de corresponsabilidad; 3) las acciones deben ser sistémicas. El carácter sistémico de los fondos se observa en las políticas consideradas cuando, por ejemplo, el programa de acción para las PyMEs se relaciona con las políticas de investigación y de empresa; 4) la acción de instrumentos estructurales debe transfronterizar sus acciones, para que las regiones de unos y otros países se integren en desarrollos comunes.

Una política para las regiones de los países sudamericanos hacia la integración con las regiones europeas. ¿Es posible un fondo sudamericano para el desarrollo?

Como mencionamos al comienzo, la dispersa o fraccionada integración latinoamericana hace difícil pensar en acciones homogéneas en todas las áreas que acuerden los mandatarios de Europa y América Latina. Dada la naturaleza de la CAN y del Mercosur hacia integraciones más completas, de sus recientes avances en materia de un acuerdo comercial, y por los límites físicos entre las regiones ultraperiféricas de la UE con Sudamérica, en esta sección final se sugiere una acción circunscrita a esta área, como experiencia piloto. Se presentarán los rasgos de una política de regiones con su correspondiente fondo estructural, en adelante Fondo Sudamericano para el Desarrollo (FSD). La idea es que la UE sugiera la importancia de adoptar una decisión política en esta dirección y la voluntad de asesorarla y apoyarla en su concepción e implementación, como un punto de la agenda global UE-AL.

Política para el desarrollo de las regiones en los países sudamericanos. Las razones para implementar esta política son: 1) de tipo político, porque es una manera de captar el interés de diferentes actores de los países en la integración logrando recursos para los territorios, y a su vez lograr voluntad política para allegarle fondos a los procesos de integración; y 2) porque las estructuras productivas y de innovación que hacen el comercio, donde se asientan las inversiones productivas, y donde el mercado laboral singulariza su comportamiento, están determinadas geográficamente (Acosta Puertas).

Indudablemente las políticas productivas activas son el punto de partida. Esto se resuelve a través de la convergencia de acciones y programas estratégicos entre los países signatarios de la CAN y el Mercosur, para adelantar iniciativas que complementen o refuercen las políticas nacionales. La concepción de los nuevos mecanismos de apoyo a lo productivo están evolucionando a tono con los flujos de la globalización: la cooperación interempresarial (afianzar o conformar clusters o aglomerados productivos locales, regionales, interregionales, nacionales y transnacionales); la cooperación tecnológica; el apoyo a las PyMEs y a la innovación para su transnacionalización; el fomento del espíritu empresarial y a la innovación desde la educación secundaria y superior; distintos instrumentos para estimular y apoyar la germinación de nuevas empresas a partir de nuevos emprendedores; spin off universidad-empresa, entre tantos otros, son los contenidos de las nuevas políticas de competitividad (Acosta Puertas). Los países y las regiones que

han desarrollado estas estructuras son los más beneficiados con la globalización y los que mejor aprovechan el libre comercio y la integración. Para ello se necesita tomar de-

cisiones singulares y renovadas de política industrial, para reindustrializar los sistemas técnico-productivos en las actividades más promisorias. La orientación de estas u otras acciones contribuye a la cohesión de las sociedades y a romper con atavismos culturales que impiden cambios deseables y posibles.

Programas específicos de una política de regiones y de un fondo sudamericano para el desarrollo (FSD). Estas iniciativas se derivan de la visión del autor, y en las cuales cree que puede haber un acuerdo de asociación con la UE.

- a) Programa de desarrollo regional: reducir los desequilibrios e integrar territorios. Diseñar una política regional, determinando los tipos de regiones que la conforman con el propósito fundamental de crear una Estrategia Territorial Sudamericana de Desarrollo (Etsur) y de ordenar territorialmente el espacio sudamericano. La recién conformada red de ciudades andinas, y la más avanzada proyección del proyecto Mercociudades, son iniciativas importantes en esta dirección.
- b) Programa de micropymes. Por factores políticos, económicos, sociales y tecnológicos, debe ser un programa estratégico, con énfasis en estimular las rela-

La exitosa
experiencia
europea
en la creación
de políticas
y fondos
estructurales,
debe ser fuente
de aprendizaje
y con contenidos
que permita
la asociación
con la UE en áreas
de interés común

ciones interempresariales, economías de escala (productivas y del conocimiento), la cooperación y el aprendizaje tecnológico, y en las especializaciones más estratégicas.

c) Programa para generar empresas desde las universidades. Generar ambientes *spin-offs* desde las universidades públicas y privadas. La idea es crear semilleros empresariales en las universidades y que éstas sean socias de las empresas que emergen del conocimiento generado en la institución. El FSD deberá tener una estrategia distributiva con los semilleros, mediante la cual los innovadores con rentas altas deberán aportar y los innovadores de rentas bajas deberán ser subsidiados.

- d) Fondo de capital semilla y de riesgo para nuevos emprendedores y para un programa de semilleros e incubadoras de empresas. Crear un fondo comunitario con tres programas: uno de capital semilla para las fases iniciales de los nuevos proyectos innovadores empresariales en las universidades; otro de capital de riesgo orientado a madurar y poner en el mercado los desarrollos generados en los semilleros y en las incubadoras, y más adelante en los parques científicos y tecnológicos; y un tercero para apoyar la creación de más incubadoras. En estos emprendimientos están las empresas del futuro de los países sudamericanos y que en el devenir le imprimirán dinamismo al libre comercio con la UE. Este fondo debe tener contrapartidas de cuatro niveles: del FSD; de los gobiernos nacionales; de las regiones; y de la asociación con la UE.
- e) Programas sobre administración de empresas en el sistema de educación. Implementar módulos sobre administración de empresas en la formación secundaria y en todos los programas universitarios para que se comprenda la importancia del emprendedorismo en el desarrollo de los países.
- f) Programa de centros de desarrollo tecnológico (CDT). Fortalecer la investigación entre centros sectoriales especializados en sectores estratégicos de la producción y exportaciones de los países, para crear una red de investigación extramuros. Este programa debe orientarse a crear o hacer evolucionar ciertos CDT como centros de pesquisa subregionales y/o regionales, donde trabajen investigadores de los distintos países, y a su vez para fortalecerse mediante los programas de cooperación en investigación que tiene la UE para América Latina.

La estructura del FSD: el papel de la UE. 1) La exitosa experiencia europea en la creación de políticas y fondos estructurales, debe ser fuente de aprendizaje y con contenidos que permita la asociación con la UE en áreas de interés común. 2) Los recursos deberán provenir de los Estados miembros y de otros organismos multilaterales (Banco Interamericano de Desarrollo, Banco Mundial, Corporación Andina de Fomento, UE, y de las Ayudas para el Desarrollo - ADO). 3) El aporte de los Estados miembros debe ser proporcional al tamaño de su PIB: 50% de los países sudamericanos y 50% de fuentes externas. 4) El monto para la política de regiones y para el FSD, tienen que partir de una decisión concertada al más alto nivel, aprovechando que en la CAN es uno de los mandatos de la Cumbre de Quirama, y puede ser tema de la próxima cumbre CAN-Mercosur. 5) El Fondo debe priorizar un número reducido de acciones con el

fin de que la iniciativa sea viable, monitoreable, creíble y eficiente para crear confianza. 6) Las acciones deben tener un agudo sentido prospectivo y no para paliar problemas que son estructurales y no se pueden remediar en el corto plazo. 7) Debe comenzar con una vigencia a tres años: el primero, para la preparación o perfeccionamiento de la política de regiones y de los programas iniciales, y los dos restantes para adelantar las primeras acciones, dedicando el último a planificar la programación para una segunda vigencia a tres o cuatro años.

Reflexiones finales

La integración es un proceso que se origina en una gran visión con enorme voluntad política e importante capacidad técnica, en el interés de todos y no solo de los grupos de presión más poderosos, y en la aceleración de la dinámica del sistema técnico industrial. Debe pensarse la agenda con la UE distinta a una agenda con Estados Unidos, como diferentes son sus enfoques



respecto al bienestar, la prosperidad y el desarrollo. La que desde acá se proponga debe ser ante todo para el desarrollo y muy comprensiva de los intereses, contenidos y de la evolución de la senda europea. No se puede ir con los ojos vendados a pedir únicamente lo que a nuestros países les interesa. Sólo si hay una reciprocidad de intereses, será posible crear un calendario y unos con-

tenidos comunes que vayan más allá de las declaraciones y de las buenas intenciones políticas.

La institucionalidad y el grado de desarrollo económico y social de los países latinoamericanos, implica enormes esfuerzos para la adopción de políticas estructurales y de un Fondo Sudamericano para el Desarrollo. La CAN dispone de una amplia institucionalidad, donde es necesario efectuar una reingeniería funcional a un proyecto más ambicioso de integración con el mundo. Será necesario crear una dirección general de regiones, porque se requiere de una estructura que diseñe, convoque, oriente y evalúe las acciones que se emprendan. Esta reingeniería no solo debe darse en lo técnico. En lo político es donde más hace falta para que las políticas comunitarias tengan efecto de mandato sobre países y regiones. La flaqueza institucional del Mercosur debe revisarse para adelantar iniciativas como las aquí sugeridas. La reingeniería institucional también cobija a las regiones de los países para que puedan emprender acciones como las propuestas en este texto. También es posible que la institucionalidad de los Estados requiera de reestructuraciones fundamentales. Finalmente, para emprender acciones de nuevo tipo, los agentes sociales y sus gremios económicos deben adaptarse a las características de las nuevas ideas para que las impulsen y no las condenen.

Referencias

Acosta Puertas, Jaime: «Políticas estructurales para el Mercado Común Andino en el año 2005: lecciones recientes de la Unión Europea y reflexiones ante el ALCA», Boletín Nº 67-70 del Observatorio Colombiano de la Coyuntura Internacional del Creset, Creset / Fundación Friedrich Ebert en Colombia, Bogotá, 6/2003.

Amin Ash y Thrift Nigel: «Repensando la teoría urbana: las ciudades y las economías de distancia» en Joan Subirats (coord.): *Redes, territorios y gobierno*, UIMP / Centre Ernest Lluch, Barcelona, 2002

Brugué Quim, Ricard Goma y Joan Subirats: «La agenda y el debate sobre territorio en la sociedad de las redes» en Joan Subirats (coord.): *Redes, territorios y gobierno*, UIMP / Centre Ernest Lluch, Barcelona, 2002.

Comisión de las Comunidades Europeas: Primer Informe sobre la Cohesión Económica y Social, Bruselas, 1996.

Comisión Europea: *Hacia la empresa europea*: programa de trabajo de la política de empresas (2000-2005), Bruselas, 2002.

XIV Consejo Presidencial Andino: Directrices de la Declaración de Quirama, 28 de junio de 2003.

European Commission: Second Progress Report on Economic and Social Cohesion, enero de 2003.

Gauthier, André: La construction européenne. Les politiques comunes. Histoire et geographie economiques, Bréal, París, 2000.

Landabaso Álvarez, Mikel: *Promoción de la innovación en la política regional comunitaria*, serie Tesis Doctorales, Universidad del País Vasco, 1994.

Soler, Vincent: «Redes territoriales y desarrollo regional en la sociedad del conocimiento» en Joan Subirats (coord.): *Redes, territorios y gobierno*, UIMP / Centre Ernest Lluch, Barcelona, 2002.

Unión Europea: «Los programas del Objetivo 1 revisados a fondo» en *Inforegio News*, Nota informativa N° 89, 8/2001.

La Unión Europea: ¿una alternativa estratégica para México?

El acuerdo de liberalización económica, concertación política y cooperación firmado entre la UE y México despertó grandes esperanzas. A tres años de su vigencia, debe admitirse que no cumplió con todas sus promesas. Sin embargo sigue ofreciendo el instrumento idóneo para consolidar la relación entre ambos socios y regiones, lazos en los cuales México juega desde un principio, y seguirá desempeñando, un papel de eje y precursor. La Cumbre UE-América Latina y Caribe debería confirmar a la vez la dificultad de dar un verdadero salto cualitativo en la relación bicontinental. la utilidad de los acuerdos y el papel central de México en el vínculo del continente con Europa.

Stephan Sberro

La apertura económica de México iniciada en los años 80 siempre tuvo dos vertientes contradictorias. Al lado de la búsqueda tradicional de diversificación económica, el país empezó, con el sexenio del presidente Carlos Salinas

Stephan Sberro: doctor en Ciencias Políticas por el Instituto de Altos Estudios de América Latina de la Universidad de París; profesor numerario del Departamento de Estudios Internacionales del Instituto Tecnológico Autónomo de México - ITAM, México; es codirector del Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM y catedrático Jean Monnet de estudios europeos. **Palabras clave:** relaciones internacionales, acuerdos y bloques, Unión Europea, Tlcan, México

de Gortari (1988-1994), a adoptar una perspectiva distinta de su relación con Estados Unidos. En vez de la clásica resignación, que traduce perfectamente el cliché atribuido a Porfirio Díaz: «Pobre México, tan lejos de Dios y tan cerca de Estados Unidos». Ante la imposibilidad de cambiar la situación geopolítica del país, Salinas intentó ver la proximidad con EEUU ya no como una fatalidad sino como una oportunidad y un instrumento de desarrollo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) permitió un nuevo despegue del comercio bilateral, sin embargo, a pesar del éxito estratégico que representó la fir-

Gracias al Tlcan, México fue el primer país recientemente industrializado en obtener un acuerdo comercial preferencial con la UE

ma del acuerdo, México conservó su antiguo anhelo de diversificación, que lo haría menos dependiente de un solo país. Y en la consecución de este objetivo Europa se presentaba como única opción posible.

Las dos orientaciones, acercamiento a EEUU y diversificación con Europa, pueden ser percibidas como contradictorias –y lo son en gran medida, no obstante en un análisis más cuidadoso también pueden considerarse complementarias. En realidad, en los primeros años de negociación del Tlcan mucho se había comentado sobre el intento de Salinas de atraer primero a Europa hacia un acercamiento estratégico; ante la imposibilidad de lograrlo, se habría volteado hacia EEUU. La estrategia fue acertada, ya que apenas firmado el Tlcan, Europa se mostró interesada en no quedar marginada del dinámico y amplio mercado mexicano, máxime cuando forma parte del gran mercado norteamericano. En realidad, la alianza comercial con EEUU representa también dos caras de una misma moneda.

Gracias al Tlcan, México fue el primer país de América del Norte, de América Latina y en general el primer país recientemente industrializado en obtener un acuerdo comercial preferencial con la UE, después de una negociación excepcionalmente rápida según los criterios europeos. En estas condiciones no es sorprendente que la firma del acuerdo comercial, político y de cooperación (que de ahora en adelante llamaremos acuerdo global) con la UE suscitara grandes esperanzas de ambos lados del Atlántico. Para Europa también este acuerdo representaba un hito importante en su política exterior, ya que cumplía con su primer objetivo, el más concreto, no desaparecer del mercado mexicano, y si era posible utilizarlo como un trampolín para el mercado norteamericano en su conjunto. Además, le permitía alcanzar otras metas aun más ambiciosas, haciendo del acuerdo un modelo y un motor de la relación entre la UE y el hemis-

El acuerdo no pudo contrarrestar la tendencia a la desaparición paulatina de Europa del comercio exterior mexicano ferio occidental. México tiene una posición bisagra en América entre América del Norte, América Central y el Caribe, siendo el segundo país más importante de América Latina, así, se abría el camino para una verdadera relación estratégica entre ambas regiones, relación que había sido proclamada un año antes, en 1999, en la Cumbre de Río, sin ningún contenido concreto, pero para los países latinoamericanos debía pasar por la apertura comercial. El acuerdo con México se logró en el momento en que el acercamiento con los países del Mercosur, aliados naturales de la UE en el subcontinente, se complicaba por la insistencia de

éstos en incluir los productos agrícolas. Así, con México se mataban tres pájaros de un tiro: detener el declive e intensificar los lazos comerciales; dar un nuevo impulso a la relación bilateral transformándola en una relación estratégica; y finalmente crear un motor para una mejor relación birregional con todo el subcontinente. Pero a tres años de la entrada en vigor del acuerdo ninguno de estos objetivos parece haberse cumplido.

Una relación económica atónica

El acuerdo global no pudo contrarrestar la tendencia a la desaparición paulatina de Europa del comercio exterior mexicano, ni aumentar la importancia comercial de México en Europa. La proporción de EEUU en el comercio exterior del país siguió creciendo, mientras no hubo cambios cualitativos en la relación México-UE del tipo del que apareció con EEUU y Canadá a partir de 1995. Cabe tomar en cuenta que el acuerdo sólo acompañaba una tendencia de largo plazo acelerada por la liberalización comercial mexicana y el crecimiento estadounidense sin precedentes, que además siempre será el mercado natural para México. Sin embargo, también el comercio con Canadá, alejada y desconocida, se multiplicó por cinco después de la firma del acuerdo, que si bien es cierto que partía de volúmenes insignificantes, sin embargo ya no lo son.

Entre la UE y México el comercio siguió estacionario, lo que podría considerarse como un éxito relativo después de 10 años de declive constante. Más preocupante sería la constatación de que, según las estadísticas mexicanas, el déficit con Europa continuó aumentando (mientras se registraba un superávit importante con EEUU). Además, desde 2000 cada año arroja peores perspectivas que el precedente. Sin embargo existe un lado positivo. Las inversiones europeas se mantienen en un nivel considerable, 22,5% del total, y tienden ligeramente al alza. Se puede percibir un impulso debido directamente al acuerdo, tras una tendencia a la disminución relativa como en el caso del comercio. En realidad, los analistas habían advertido que el éxito eventual del acuerdo global no se podía buscar en la relación comercial, sobre todo medido en términos de flujos, no solo porque EEUU es un mercado colindante sino también porque habría que analizar tanto los flujos de exportaciones como su contenido. Las intuiciones preliminares sin un estudio detallado permiten vislumbrar un contenido más elevado en valor agregado de las exportaciones mexicanas hacia Europa, así como en bienes de capitales de las exportaciones europeas hacia México, que se puede asimilar más bien a inversiones extranjeras directas. También hay que tomar en cuenta un sesgo importante: gran parte de las inversiones, e incluso de los flujos comerciales, podría ser contabilizada como estadounidense, pues no ha sido efectuada directamente desde Europa sino a partir de filiales europeas establecidas en EEUU.

Una relación política sin rumbo

Aun cuando la relación económica dista mucho de ser satisfactoria, tampoco es tan mala como el análisis superficial de las estadísticas lo haría suponer. Pero

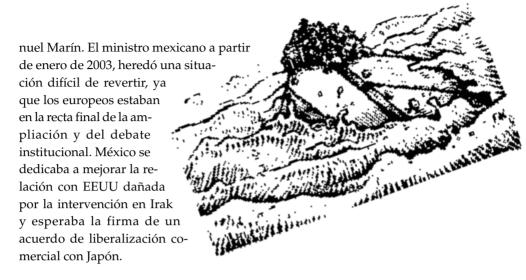
cabe subrayar que el aspecto comercial es solo uno entre varios del acuerdo global. Contrariamente a los mexicanos, los europeos no solo buscaban un acuerdo de libre comercio, un «Tlcan bis», sino que insistieron en el aspecto político, creando roces en relación con la cláusula democrática. La parte dedicada a la cooperación tiene 32 artículos e identifica cuatro prioridades: el desarrollo social, la cooperación técnica y científica, el Estado de Derecho, y la cooperación económica con un calendario preciso y la afectación de 56,2 millones de euros, además de todos los fondos utilizables por México en programas destinados a América Latina, En



El acuerdo global entre la UE y México no cambió fundamentalmente la relación bilateral como se podría haber esperado cambio, parece difícil encontrar el impulso político que pueda cambiar cualitativamente la relación. Como en el resto del mundo, Europa no supo conquistar el protagonismo que supone su peso demográfico y económico. En América Latina, y en particular en México, esta constatación es aún más amarga, ya que contrariamente a lo que pasa en otras áreas como Asia o el Medio

Oriente, existe una verdadera disposición que busca un mayor papel del viejo continente, así como el marco institucional para que pueda ejercerse. El diálogo político institucionalizado no llevó a una relación más estrecha, y posiblemente se perdieron varias oportunidades de acercamiento en el debate sobre la Organización de Naciones Unidas y la intervención en Irak, por ejemplo. Una posición europea unificada hubiera simplificado la tarea de México en el Consejo de Seguridad de la ONU en 2003. Tampoco se utilizó la posibilidad prevista en el acuerdo global relativa al diálogo interparlamentario. El desinterés hacia las cuestiones políticas parece recíproco. Los europeos, que fueron los promotores de las mismas dentro del acuerdo, no las explotaron, ya que estaban inmersos en sus propios problemas políticos más urgentes. México por su lado no podía impulsar la relación en solitario, pero tampoco tuvo demasiado interés en ello, por varias razones relacionadas directamente con la personalidad y la agenda del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda. Su gestión apostó todo a una mejora sustancial de la relación con EEUU, que se debía traducir, en particular, en un acuerdo migratorio que haría la vida menos difícil a millones de emigrantes mexicanos ilegales a EEUU. Los atentados del 11 de Septiembre arruinaron definitivamente esta posibilidad.

A ese objetivo de largo plazo que concentró las energías y la imaginación de los diplomáticos mexicanos, se agrega una razón más personal. Castañeda tenía una tensa relación con el embajador mexicano en Bruselas, Porfirio Muñoz Ledo, eventual rival político. Solo esto explica que nunca, ni siquiera en un viaje oficial a Europa, definiera la profundización de la relación con ese continente como una de las prioridades del Gobierno, al lado de la relación con EEUU y el multilateralismo. El desencuentro entre Europa y México parecía haber regresado a los peores tiempos del salinismo y posiblemente por las mismas razones. Aun si hubiera tenido la mejor voluntad, Castañeda nunca encontró en Bruselas interlocutores interesados. Ni el comisario de Relaciones Exteriores de la UE, Chris Patten, como tampoco el presidente Romano Prodi, jamás manifestaron una sensibilidad cercana a los intereses latinoamericanos como cuando el gobierno de Ernesto Zedillo negociaba con el vicepresidente de la Comisión, Ma-



Cabe señalar sin embargo que el acuerdo conoció un desarrollo interesante. En noviembre de 2002 tuvo lugar en Bruselas el primer foro de la sociedad civil entre las dos partes. Durante esta reunión se acordó crear dos observatorios sobre la aplicación de los acuerdos y de sus consecuencias; el primero se abocaría a la cohesión social y el segundo al medio ambiente.

Una ocasión de oro en 2004

El acuerdo global entre la UE y México no cambió fundamentalmente la relación bilateral como se podría haber esperado, sin embargo fue precursor en su tipo y se mantiene por lo tanto como un hito importante; en esta medida México tiene una responsabilidad particular dentro de América Latina. Dos años más tarde, en mayo de 2002, fue seguido de un acuerdo muy similar con Chile (aunque más elaborado en el ámbito comercial, de los servicios y de la inversión). Además, México inauguró las cumbres iberoamericanas en 1991 en Guadalajara. Más notable todavía fue el origen del repunte de las relaciones políticas bilaterales en los años 80 de América Central con el grupo de Contadora, al lado de Colombia, Panamá y Venezuela. De los cuatro miembros fundadores de este grupo, que a su vez permitió la creación del Grupo de Río, sólo México está en capacidad de relanzar la relación bilateral. La firma del acuerdo global le otorga una ventaja aún más decisiva. Es el país latinoamericano más cercano a Europa; no tiene agenda económica pendiente como los países del Mercosur; y carece de desacuerdos políticos bilaterales o multilaterales en el seno de la ONU. Posee los lazos institucionales más estrechos del continente con la UE. Junto con el acuerdo global, es el único país de la región miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, accionista del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo de los países de Europa central y oriental, y observador en el Consejo de Europa en Estrasburgo.

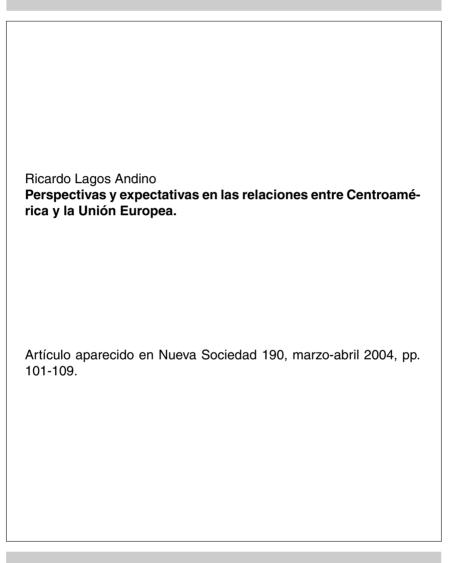
En mayo de 2004, México será anfitrión de la III Cumbre Europa-América Latina y el Caribe, después de la de Río en 1999 y la de Madrid en 2002, la mayor que haya existido. Pero ninguno de los problemas de fondo que hemos mencionado está en vías de solución y es difícil ver qué aportaría esta reunión para ello con otros 19 países de América Latina y 10 nuevos miembros de la UE, que tradicionalmente desconocen a América Latina. Más que nunca México está en el centro de la relación birregional. Pase lo que pase, sea un éxito o un fracaso la Cumbre de Guadalajara, conservará este papel. En caso de éxito será el pionero, la referencia y el artífice de la nueva relación bilateral. En caso de un fracaso será el país latinoamericano con relaciones políticas institucionalizadas y relaciones comerciales preferenciales que podrá permanecer como mediador central, poderoso y desinteresado de una relación cuyo salto cualitativo deberá esperar algunos años.

Conclusión

La relación bilateral México-UE está indudablemente consolidada luego de tres años del acuerdo global, sin embargo, una posible mejora importante permanece de manera más potencial que real. El marco existe, y por otra parte la diversificación sigue siendo la prioridad de la política exterior mexicana. En esta perspectiva solo Europa representa una alternativa sólida, como lo demuestran los dos fracasos consecutivos de la diplomacia mexicana en el invierno de 2003: la ronda intermedia de la Organización Mundial del Comercio en Cancún y la postergación de las negociaciones para una liberalización comercial con Japón.

Hasta ahora, entre los contradictorios objetivos de acercamiento con EEUU y de diversificación, prevaleció lógicamente el primero, por su mayor viabilidad. Esta inclinación natural se ve acentuada por varios factores: el mayor dinamismo de la economía estadounidense y la más amplia congruencia de su política exterior; la profusión de temas urgentes en la agenda europea (ampliación, reformas institucionales, relaciones con el Mediterráneo y el Medio Oriente y con EEUU), que relegan la relación estratégica entre Europa y México a un segundo plano. Si a esto se agrega que mientras el Tlcan intervino en un momento de estabilidad internacional y de crecimiento económico, el acuerdo global se ubicó en medio de una crisis económica y política muy fuerte. A pesar de esto, la relación bilateral se pudo mantener; una posible pregunta es qué hubiera pasado sin el acuerdo que permite por lo menos mantener viva una relación que todavía espera un verdadero impulso.

Nueva Sociedad Separatas





Perspectivas y expectativas en las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea

El diálogo entre la Unión Europea y Centroamérica cumplirá 20 años en 2004. La UE y sus países miembros son la principal fuente de cooperación al desarrollo para esa región y el segundo socio económico. Los gobiernos centroamericanos han planteado en los últimos años la importancia de iniciar las negociaciones de un acuerdo de asociación y libre comercio, y tienen la expectativa de que esto se anuncie en la III Cumbre, a realizarse en México en mayo de 2004.

Ricardo Lagos Andino

El Diálogo de San José, un proceso exitoso

El vigésimo aniversario del Diálogo de San José, entre América Central y la UE coincidirá con la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe (ALC) de mayo de 2004. Las relaciones birregionales se ven fortalecidas al rubricarse el 2 de octubre de 2003 el nuevo Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación, conforme a lo acordado en la II Cumbre de Madrid de 2002. En el transcurso de los últimos 20 años, la UE se transformó para Centroamérica en el primer socio mundial de la cooperación al desarrollo y el segundo socio de comercio e inversiones directas.

Ricardo Lagos Andino: doctor en Sociología, Ciencias Políticas y Filosofía, catedrático de la Universidad de Münster, Alemania; representante del Parlamento Centroamericano en Europa; ex-embajador en Alemania, Austria y Polonia.

Palabras clave: relaciones y comercio internacionales, Unión Europe, América Central.

Aunque los enfrentamientos armados terminaron y existen gobiernos surgidos de procesos electorales, se mantienen altos índices de pobreza y de desigualdad social

La entonces Comunidad Europea irrumpió en forma audaz por primera vez con una posición de política exterior común en San José, Costa Rica, en la primera conferencia birregional en 1984, en apoyo a propuestas de negociaciones de paz para resolver los conflictos armados centroamericanos. Esta posición era diferente a la de Estados Unidos, la Unión Soviética y sus respectivos aliados, que apoyaban a uno u otro bando en conflicto. De este proceso se derivan las relaciones posteriores de la UE con el Grupo de Río y las subregiones latinoamericanas, y se inicia un

largo camino hasta lo que hoy se denomina la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Bajo presidencia alemana y con la acción directa del entonces ministro de Relaciones Exteriores, Hans-Dietrich Genscher, se aprobó la posición común del Consejo en junio de 1983, en la que se estableció que se debería buscar una solución pacífica a los conflictos en Centroamérica bajo el respeto a los principios de soberanía y no intervención con el apoyo de la comunidad internacional¹.

La primera fase de las relaciones de la UE con Centroamérica en los años 80 se caracterizó por el énfasis en el diálogo político, las negociaciones de paz y la democratización. Se trata de un proceso exitoso de pacificación y reconciliación. No obstante, aunque los enfrentamientos armados terminaron y existen gobiernos surgidos de procesos electorales, se mantienen altos índices de pobreza y de desigualdad social, así como amenazas a la gobernabilidad. Además, el Estado de Derecho es frágil en la mayoría de los países.

En Luxemburgo se firmó en 1985 el primer acuerdo de cooperación, que fue reemplazado por el acuerdo de San Salvador, de 1993. Este acuerdo entró en vigencia en 1998. El 2 de octubre de 2003 se rubricó el nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Unión Europea y Centroamérica, que se someterá en diciembre de 2003 en Italia a la firma de los ministros de Relaciones Exteriores de ambas regiones y a la posterior ratificación de los parlamentos. No obstante, las expectativas centroamericanas aún están pendientes y se recalca en cada declaración conjunta el deseo regional de iniciar negociaciones

^{1.} Genscher, Hans-Dietrich: «Geleitwort» en Andreas Brockmann, Martin Dabrowski y Ricardo Lagos Andino (eds.): *Mittelamerika und Deutschaland, das Potential einer guten Partnerschaft*, Vervuert, Fráncfort del Meno, 1996, pp. ix-xi.

de un acuerdo de asociación y libre comercio.

La UE es la principal fuente de cooperación

En una segunda fase de las relaciones birregionales en los años 90 la prioridad se fijó en la cooperación al desarrollo. La UE y sus países miembros se transformaron en el primer socio mundial de ayuda al desarrollo de América Central. La ayuda oficial de la UE y sus países miembros, entre 1993 y 1997 sumó 3.400 millones de dólares (42% del total) frente a 1.200 millones (16%) de EEUU².

La cooperación que se canaliza a través de la Comisión Europea significó entre 1995 y 2001 un promedio anual de 145 millones de euros. La co-

operación prevista por la Comisión entre 2002 y 2006 asciende a un total de 655 millones de euros³. A esto debe agregarse la cooperación bilateral y los aportes multilaterales de los países miembros de la UE, así como los préstamos otorgados por el Banco Europeo de Inversiones (BEI). El total de la cooperación de la UE y los países miembros anunciada por la presidencia alemana del Consejo en 1999 fue de 1.000 millones de euros, conforme a las aportaciones previstas en el Grupo Consultivo de Estocolmo en 1999 para la reconstrucción y transformación de Centroamérica, posterior al huracán Mitch de 1998, lo que incluye un programa de reconstrucción por vía de la CE por 256 millones de euros⁴.

OECD, París, 1999.

^{3. «}The EU's Relations with Central America» en <www.europa.eu.int/comm/external_relations/ca>.

^{4.} Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung: Medienhandbuch für Entwicklungspolitk, Berlín, 2002, p. 321; y <www.sgsica.org>.

La expectativa centroamericana es que los niveles de cooperación aumenten, de acuerdo con las metas del milenio a alcanzar en 2015 y en concordancia con los resultados de la Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo en Monte-

La UE se transformó en el segundo socio comercial y de inversiones para América Central después de EEUU rrey, México, en la que se habló de duplicar los recursos para la cooperación en el mediano plazo.

La cifra prevista en el nuevo reglamento propuesto para la cooperación con América Latina es mayor a la de años anteriores y suma 1.517 millones de euros. Este reglamento fue aprobado por el Parlamento Europeo el 6 de noviembre de 2003, y deberá ser ratificado por el Consejo de la Unión Europea o devuelto al Parlamento en caso de modificaciones. En esta nueva nor-

ma se da prioridad a la lucha contra la pobreza y la infraestructura social, con énfasis en los países de menor desarrollo. La CE había presentado ante el Parlamento un reglamento conjunto para Asia y América Latina, asignando un monto de 1.270 millones para la región. La propuesta de la CE significaba una reducción en 5% del presupuesto de cooperación para América Latina en el periodo 2003-2006. La propuesta innovadora del Parlamento Europeo separa los reglamentos para Asia y Latinoamérica y eleva la cifra en casi 20% para la región⁵.

Altos niveles de cooperación financiera

Un ejemplo de cooperación exitosa es la relación entre el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), la UE y sus países miembros. El BCIE ha contratado 300 millones de dólares en líneas de crédito de corto plazo con la banca comercial europea y cerca de 1.000 millones de dólares en líneas de crédito de mediano y largo plazo con agencias de cooperación y banca comercial y pública también europea para créditos de exportación y otros.

En cooperación al desarrollo es importante destacar la excelente relación con la CE. Se cuenta con recursos de la UE para proyectos de desarrollo de aproximadamente 170 millones de dólares, más créditos del Banco Europeo de Inversiones por 60 millones de dólares y cerca de 30 millones de euros para el desarrollo fronterizo entre Honduras y El Salvador. El BCIE fue la primera institución financiera internacional en otorgar alivio a la deuda externa de Honduras, por un monto de 73 millones de dólares, y de Nicaragua por 156 millones de dóla-

^{5.} Info-sesión: «Ecos de la Sesión 5-6 de noviembre de 2003 del Parlamento Europeo», Dirección de Prensa y Medios Audiovisuales, PE 327.534; y <www.europarl.eu.int>.

res en el marco de la iniciativa de alivio para los países altamente endeudados, conocida por sus siglas en inglés como HIPC. El BCIE formalizó con la UE en marzo de 2002 la donación de 25 millones de euros considerando el alivio de deuda para Nicaragua y Honduras⁶.

Las relaciones económicas

La UE se transformó en el segundo socio comercial y de inversiones para América Central después de EEUU. Este proceso se vio impulsado con el régimen especial del Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG) droga para ciertos productos agrícolas a partir de 1992 y con la firma en 1993 del segundo Acuerdo de Cooperación. Ello abrió la tercera fase de las relaciones birregionales con más atención sobre la esfera económica, ya que este acuerdo incluye mecanismos, programas e instrumentos para promover el comercio, las inversiones y el apoyo a la integración económica regional, lo que también se plasmó en las declaraciones de las Conferencias Interministeriales de San José de esa década⁷.

El SPG droga ha sido prorrogado cada tres años hasta 2004 y se amplió en 1999 a productos industriales, con el agregado posterior del principio de acumulación de las reglas de origen con la Comunidad Andina de Naciones. La parte centroamericana ha solicitado una nueva prórroga a partir de 2005, en espera de que sea sustituido posteriormente por un acuerdo de asociación y libre comercio.

Entre 1992 y 1996 las exportaciones centroamericanas a la UE crecieron 25% anual. En 1992 sumaron 1.100 millones de dólares y subieron en 1996 a 2.700 millones. Esto representó 25% de las exportaciones, frente a 44% destinadas a EEUU⁸. En los últimos años las ventas centroamericanas a la UE bajaron debido a la dramática caída del precio del café, el impacto del régimen aplicado a las exportaciones latinoamericanas de banano y a la crisis del mercado mundial de componentes de alta tecnología. Paralelamente, se produjo un aumento considerable del comercio intrarregional. Según datos de la CE, las exportaciones centroamericanas a la UE representan 12%, y 46% las destinadas a EEUU. Conforme a cifras estimadas de la Secretaría General de la Integración Econó-

^{6.} BCIE: Las relaciones entre el Banco Centroamericano de Integración Económica, la Unión Europea y sus Estados miembros, 2002.

^{7.} Oficina de la Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica: *Las Conferencias Ministeriales del Diálogo de San José*, San José, 2003; y *Panorama Centroamericano* № 134, Guatemala, febrero de 1998. 8. Ricardo Lagos Andino: «Die Beziehungen zwischen der Europäischen Union und Mittelamerika (1984-1998)» en *Lateinamerika*, *Gesellschaft*, *Raum Kooperation*, Vervuert, Fráncfort del Meno, 1999, p. 357.

Las inversiones directas de países de la UE en la subregión sumaron 140 millones de euros en 1994 y subieron a 540 millones en 1999 mica Centroamericana (Sieca) en 2002 las exportaciones a EEUU fueron de 4.092 millones de dólares (39%); las dirigidas a la región centroamericana sumaron 2.883 millones (28%); hacia la UE se vendieron 1.364 millones (13%) y al resto del mundo 2.100 millones (20%).

La estructura de las exportaciones no ha variado en las últimas décadas, dado que Centroamérica exporta fundamentalmente productos agrícolas e importa productos industriales de la UE. No obstante, el SPG ha significado una cierta diversificación de las exportaciones agrícolas tradicionales de banano y café, con un ligero aumento de rubros no tradicionales como plantas ornamentales, flores, helechos, melones, piña, palmitos y camarones. Un promedio de 53% de las exportaciones centroamericanas se benefician del SPG¹º. Las exportaciones de la UE a Centroamérica apenas representan 0,4% del total (fueron casi 2.000 millones de dólares en 2001). Las inversiones directas de países de la UE en la subregión sumaron 140 millones de euros en 1994 y subieron a 540 millones en 1999¹¹.

Los problemas

Costa Rica se ha visto afectada por el anuncio de graduaciones a algunos de sus productos de exportación como plantas vivas, ornamentales, hortalizas y frutas, que se han beneficiado hasta 2003 del SGP droga. Estas graduaciones son un instrumento en el marco de las normas de la Organización Mundial del Comercio, y se aplican a productos que han alcanzado un nivel de penetración competitivo en el mercado europeo. Costa Rica argumenta, con el apoyo de los países centroamericanos y algunos europeos, que esta medida es injusta, dado que las estadísticas en que se basa la decisión para las graduaciones son de 1997-1999, con mayor volumen de exportaciones, y que los índices de los últimos años han bajado, por lo que ya no aplicaría esa graduación.

Según información del gobierno de Costa Rica, la aplicación de estas graduaciones afectaría 30% del valor bruto de su producción agropecuaria, siendo 80% de los productores de estos ramos pequeños y medianos empresarios. La

^{9. «}The EU's Relations with Central America», cit.; Sieca: «La integración económica centroamericana», presentación en la XII Comisión Mixta UE-Centroamérica, Bruselas, 3 de octubre de 2003.

^{10.} Presentación centroamericana sobre el tema del SGP, en la XII Comisión Mixta UE-Centroamérica, Bruselas, 3 de octubre de 2003.

^{11. «}The EU's Relations with Central America», cit.

UE decidió aplazar temporalmente la aplicación de las graduaciones a esos productos en 2003, y se anunció que se revisará este sistema con el fin de que países pequeños en vías de desarrollo no se vean afectados de esta manera. Por otra parte, el SPG droga es sujeto de un panel en la OMC y podría surgir una nueva situación así como propuestas de reformas a partir de 2005 para este régimen especial¹².

Para algunos países centroamericanos, el régimen de importación del banano de la UE en los años 90 significó pérdidas económicas sustanciales, problemas de acceso al mercado y aumento del desempleo. Los productores nacionales que dependen de empresas internacionales para su comercialización fueron afectados. Estas restriccio-



banano de la llamada zona dólar entraron en vigencia el 1º de enero de 1993, y se aplicaron en protección del banano comunitario y procedente de los países del convenio de Lomé o Cotonou, denominados África-Caribe y Pacífico (ACP). Una nueva reglamentación se estableció en los últimos años, acorde a lo establecido por la OMC una vez considerado que el régimen anterior no se ajustaba a las normas. Esto llevó a cambios en la asignación de cuotas al banano para el mercado de la UE. Por otra parte, a partir de 2006 se podrían eliminar las cuotas y aplicarse un régimen basado sólo en aranceles a las importaciones de bananos. Además, debido a la ampliación de la UE se producirá una nueva situación para las actuales cuotas¹³.

^{12.} Presentación centroamericana sobre el tema del SGP en la XII Comisión Mixta UE-Centroamérica, cit.; *Boletín Electrónico de Recal* Nº 9, 10/2003, <www.recal.net>.

^{13. «}Bananeros latinoamericanos discutirán su posición ante la UE», en La Prensa de Honduras, 27/11/03, <www.laprensahn.com>.

El nuevo acuerdo y las perspectivas futuras

Los datos de intercambio económico confirman que la región centroamericana no representa una prioridad económica ni estratégica para la UE. Sin embargo, existe una motivación especial para ampliar estas relaciones, debido al éxito de la política exterior común en favor de la paz y la democracia, las afinidades políticas y culturales y la importancia que en la UE se brinda a impulsar procesos de integración regional.

El Nuevo Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación rubricado el 2 de octubre de 2003 incluye las esferas de las relaciones políticas como democracia, derechos humanos, buen gobierno, de cooperación como apoyo a la integración en los campos económico, social, tecnológico, ambiental, cultural, entre otros, así como nuevas dimensiones como la participación de la sociedad civil y la creación del Comité Interparlamentario, que se constituirá entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Centroamericano (Parlacen). Ambos parlamentos han mantenido un diálogo en forma continua desde la constitución del Parlacen en 1991. Se trata de los únicos parlamentos regionales en el mundo de elección directa por sufragio universal¹⁴.

Un ejemplo de esta nueva orientación de la cooperación en apoyo a la integración regional se expresa en el programa aprobado por la UE para la Unión Aduanera, dirigido a la institucionalidad de la integración y de la sociedad civil. La UE ha previsto proyectos en el marco de una cooperación para programas regionales de 74,5 millones de euros en el periodo 2000-2006. Los nuevos planes por 16 millones de euros aprobados por la UE el 31 de octubre de 2003 se ejecutarán a partir de 2004 en cooperación con la Secretaría General del Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Sieca, el Parlacen y la Corte Centroamericana de Justicia. Ambas partes confían en que estos proyectos y los esfuerzos de los países involucrados serán un aporte para los futuros avances¹⁵.

Las expectativas de los gobiernos centroamericanos se expresan en su deseo de firmar tratados de libre comercio. En una fase transitoria esperan que se prorrogue el SPG droga sin graduaciones a partir de 2005 y que aumente la cooperación al desarrollo de la UE y la comunidad internacional. Asimismo, estiman

^{14. «}EU-Central America: Conclusion of New Political Dialogue and Cooperation Agreement» en <www.europa.eu.int/comm/external_relations>, Bruselas, 2 de octubre de 2003; «Comunicado de Prensa», 8 de octubre de 2003, <www.sgsica.org>.

^{15.} Comisión Europea: «Documento de estrategia regional para América Central 2002-2006», Bruselas, 2001.

que se abrirá una cuarta fase futura de relaciones integrales y estables con la UE con un acuerdo de asociación, y que la creación del ALCA en 2005 y la posible puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio con EEUU brindarán a la región un crecimiento sostenido. Además, la presentarán más atractiva para las inversiones extranjeras y conllevarán a que aumente la producción para la exportación y se genere empleo.

Los críticos del libre comercio consideran que afectará a los países con menor desarrollo, a la PyME con menor capacidad competitiva, tendrá como impacto social un mayor desempleo, aumentará la asimetría entre los países, profundizará los desbalances sectoriales y sociales, y perjudicará el medio ambiente por la construcción de infraestructura, aumento de la demanda de energía, etc. Entre los críticos están el movimiento sindical, partidos políticos de centroizquierda e izquierda, sectores de la sociedad civil, la Iglesia católica y otros. Jerarcas religiosos han señalado su preocupación porque los tratados de libre comercio traigan más pobreza¹⁶.

La UE considera que antes de negociar un acuerdo de asociación y libre comercio se requiere que en Centroamérica entre en pleno funcionamiento la Unión Aduanera anunciada para 2004 y que se produzca una mayor profundización de la integración centroamericana. Esto implica un respeto de la institucionalidad y pleno funcionamiento de las instituciones de la integración. El marco general para avanzar en las relaciones comerciales es que se cuente con nuevos resultados en el contexto de la OMC.

La UE estima que no solo hace falta asignar recursos para la cooperación, sino que también es necesario que los países receptores garanticen una mayor calidad en la ejecución de los programas y proyectos para una verdadera lucha contra la pobreza, y más transparencia en el uso adecuado de los mismos con coherencia, coordinación y complementariedad. En este proceso se debe producir una participación clara de la sociedad civil, respetar los derechos humanos y sociales, así como proteger el medio ambiente¹⁷.

^{16. «}Preocupa a Iglesia Católica que TLC traiga más pobreza» en *La Tribuna de Honduras*, 28/11/03, <www.latribunahon.com>.

^{17. «}The EU's Relations with Central America», cit.

Nueva Sociedad Separatas

Juan Carlos Martínez Piva
El Caribe y la Unión Europea: un nuevo balance.
Artículo aparecido en Nueva Sociedad 190, marzo-abril 2004, pp. 110-116.



El Caribe y la Unión Europea: un nuevo balance

El artículo efectúa un balance general sobre el estado de las relaciones entre la Unión Europea y el Caribe. Es momento de aprovechar las instancias de alto nivel abiertas en las cumbres UE-ALC. para tratar de redefinir los marcos estratégicos de los vínculos. El Caribe debería considerar con audacia e imaginación el estado de las relaciones y proponer cambios en los acuerdos económicos existentes que permitan mejores posibilidades de desarrollo.

Juan Carlos Martínez Piva

El Caribe insular y Europa han mantenido estrechas relaciones impulsadas por los lazos históricos que ineludiblemente las unen. Este es también el caso de muchas de las ex-colonias europeas en América Latina; no obstante, en el caso del Caribe estos vínculos han sido particularmente cercanos. A diferencia de las relaciones establecidas por la Unión Europea con otros países en desarrollo de las Américas, con los cuales se siguió un enfoque de «ayuda sin comercio», los vínculos con el Caribe se han desarrollado bajo un enfoque de «ayuda con comercio». Durante 25 años este esquema fue posible a través de los acuerdos de Lomé primero y luego en el marco de los acuerdos de Cotonou, que establecieron las bases para el desarrollo profundo de las tres dimensiones fundamentales de la política europea hacia el Caribe: las relaciones políticas, de cooperación y comerciales. En estas áreas, el foro de los países del Caribe miembros del grupo África, Caribe y Pacífico (ACP) o Cariforum, y su Secreta-

Juan Carlos Martínez Piva: asesor en Comercio, Secretaría de la Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Palabras clave: relaciones internacionales, Cariforum, Caribe, Unión Europea.

ría de Cooperación han servido de instrumento para la materialización de estas relaciones.

Los acuerdos de Lomé y Cotonou son, no obstante, distintos en su espíritu. Este último, firmado en 2000, implicó un cambio fundamental en la naturaleza de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones, al incluir el compromiso de un Acuerdo de Asociación Económica que incorpora como uno de sus componentes principales la negociación de acuerdos comerciales recíprocos. Dichas negociaciones se iniciaron en septiembre de 2002 y se espera que finalicen en 2008.

La reciprocidad comercial propuesta tiene un fuerte impacto sobre el Caribe y llega en un momento determinante para la región

La tendencia de la política de la UE hacia acuerdos comerciales recíprocos, mediante la construcción de lo que se denominó «asociación estratégica», así como su aplicación a países de América Latina se hizo evidente en los años 90 mediante acuerdos de asociación económica con México, Chile y el Mercosur. Esta nueva visión pudo haberse debido a la necesidad de crear un contrapeso a la influencia ejercida por Estados Unidos en el hemisferio y por su posible consolidación a través de la creación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). El nuevo enfoque estuvo detrás de la convocatoria de la I Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (ALC) en 1999, y fue reafirmado en la II Cumbre, celebrada en Madrid en 2002.

La reciprocidad comercial propuesta en Cotonou tiene un fuerte impacto sobre el Caribe y llega en un momento determinante para la región. Por un lado, el proceso implica el desmantelamiento de las preferencias unilaterales disfrutadas durante un extenso periodo por los países de la zona. Entre ellas se encuentran los regímenes especiales establecidos para productos sensitivos, tales como bananas, ron, azúcar y arroz. Adicionalmente, estos procesos se suman a la apretada agenda de negociaciones que enfrentan estos países, los cuales deben dividir sus recursos financieros y humanos entre las negociaciones de la OMC, del ALCA, así como de otras iniciativas en el ámbito regional y bilateral. Estos procesos conllevan, además, interrelaciones importantes entre las que se destaca la conexión establecida por medio del tratamiento de Nación Más Favorecida (NMF) a través de la cual las concesiones otorgadas por los países caribeños en negociaciones con terceros aplicarían también a la UE.

A pesar de los temores de algunos en el Caribe sobre las implicaciones de la negociación de la apertura recíproca con Europa, existen ciertos elementos im-

Las negociaciones
de los acuerdos
de asociación
podrían
a su vez aliviar
la pérdida
de posiciones
del Caribe

portantes que deben tenerse en cuenta. Primero, luego de tres décadas han sido mixtos los aportes al desarrollo regional derivados de las preferencias unilaterales otorgadas por Europa; incluso algunos analistas mencionan que estos regímenes pudieron haber contribuido a prolongar el síndrome de dependencia y a retrasar el desarrollo de las capacidades competitivas del Caribe, en particular porque los incentivos proporcionados habrían evitado

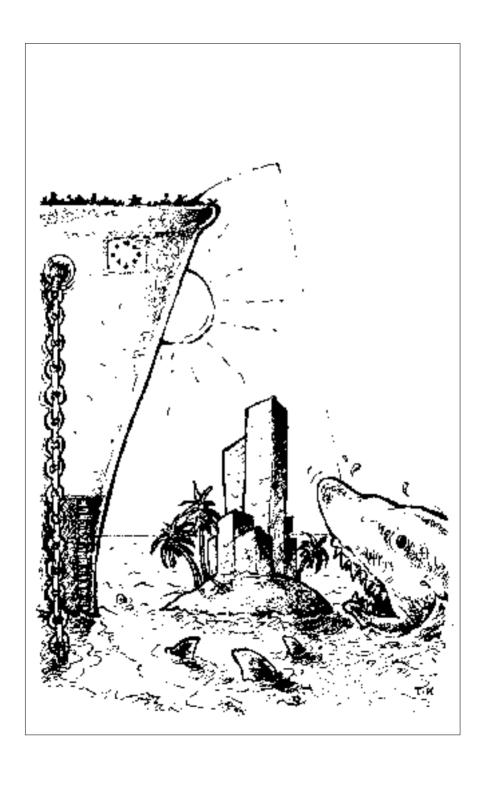
el cambio hacia productos de mayor valor agregado con mercados dinámicos.

Las negociaciones de los acuerdos de asociación podrían a su vez aliviar la pérdida de posiciones del Caribe en la pirámide de preferencias ocurrida, primero, debido a las ampliaciones realizadas a lo largo del tiempo al Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), y luego, debido a la negociación de acuerdos similares con otras contrapartes del hemisferio, a los que se suman la posibilidad de firmar acuerdos de este tipo con América Central y la Comunidad Andina, propuestas anunciadas durante la pasada Cumbre de Madrid. También debe considerarse el impacto que podría ocasionar la incorporación a la Comunidad Europea de los Países de Europa central y oriental (PECO).

Los países del Cariforum han perdido participación en el mercado europeo de forma sostenida. Las exportaciones de la Caricom representaron, en 2000, 0,10% del mercado de importación de la UE, luego de haber significado 0,15% en 1985. Lo mismo ha sucedido con las exportaciones de la República Dominicana y Haití. En el caso de la Caricom, la pérdida de mercado se conjuga con la

Estructura de las exportaciones de la Caricom hacia la UE (en %)								
Exportaciones	1985	1990	1995	2000				
Productos basados en recursos naturales Manufacturas basadas en productos naturales	55,68 25,43	61,61 11,12	59,81 14,87	56,23 23,05				
3. Manufacturas no basadas en productos naturalesa. Baja tecnologíab. Media tecnología	13,02 10,82 2,20	25,82 8,36 17,46	24,90 1,75 1 13,15	19,15 11,30 7,85				
4. Otros	1,49	1,47	0,32	1,03				

Fuente: elaborado con base en cifras de la Cepal y la Dirección del Comercio del Fondo Monetario Internacional.



Es importante que los países del Caribe tengan presente en las negociaciones la necesidad de abrir espacios que permitan el desarrollo económico y social

sostenida concentración de sus exportaciones en productos basados en recursos naturales. En 2000, al igual que en 1985, este tipo de productos representó 56% de las exportaciones de la Caricom hacia ese grupo de países. Esta estructura de especialización contrasta con el patrón de exportaciones hacia el resto del mundo, en donde 40% de las exportaciones corresponden a manufacturas. No obstante, la UE continúa siendo la principal fuente de inversión extranjera directa para la región, particularmente en lo que se refiere a la actividad turística.

Las negociaciones de acuerdos recíprocos, cuya segunda fase se inició el pasado mes de octubre, ofrecen al Caribe oportunidades valiosas para establecer un ambiente comercial que permita su reposicionamiento en el mercado europeo y global, así como su movimiento hacia productos de mayor valor agregado y el desarrollo y explotación de ventajas competitivas. Esto contribuirá a su vez a sostener el atractivo de la región como destino de la inversión extranjera directa europea y a mantener el flujo de estos recursos hacia la región.

Es importante, por lo tanto, que los países del Caribe tengan presente en las negociaciones la necesidad de abrir los espacios que permitan el desarrollo económico y social sostenible de sus pueblos, más allá de la defensa de los esquemas especiales de acceso. Indudablemente la cooperación económica y financiera canalizada a través de los acuerdos de cooperación establecidos en el marco de Cotonou y administradas por la Secretaría de la Cariforum, ha servido de complemento importante de los esfuerzos del Caribe por lograr estos objetivos. Consecuentemente, esta área al igual que el diálogo político, continuarán siendo ejes fundamentales de las relaciones entre ambas regiones. Debe destacarse que el Caribe ha disfrutado de condiciones especiales en los programas de cooperación europeos. Por ejemplo en 2000, el Cariforum recibió alrededor de 18% de la ayuda oficial para el desarrollo destinada a toda América Latina y el Caribe. Asimismo, para 2003-2007 el Fondo Europeo para el Desarrollo (FED) ha asignado 690 millones de euros para los programas indicativos nacionales en el Caribe.

Las negociaciones en el marco del acuerdo de Cotonou enfrentan actualmente nuevos retos. El fracaso de la reunión ministerial de la OMC en Cancún, entre otras razones por la actitud de la UE y otros países desarrollados en cuanto a

temas sensibles para el mundo en desarrollo, tales como los subsidios a la agricultura, ha impuesto presiones adicionales sobre las negociaciones bilaterales y regionales. Estas presiones ya se han hecho sentir en las negociaciones del ALCA, las cuales se han debilitado en forma considerable cuando restan escasos 12 meses para la fecha prevista de su culminación.

Al igual que durante la Cumbre de Madrid, el progreso de la agenda de desarrollo propuesta en Doha ocupará un lugar importante en el diálogo de la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe (a realizarse en México, en mayo de 2004). La solidez de los compromisos que se logren allí, más allá de las buenas intenciones expresadas en Madrid, podrían brindar un impulso decisivo a las negociaciones multilaterales. Para el Cariforum y para América Latina en su conjunto, esta podría ser una oportunidad para impulsar su agenda comercial y de cooperación económica en apoyo a sus esfuerzos de apertura. La UE podría consolidar su posición como un interlocutor ante los países en desarrollo en los distintos frentes de negociación.

A manera de recapitulación, resulta relevante esbozar algunas breves consideraciones sobre el futuro de las relaciones entre los países del Cariforum y la UE, en particular en lo que se refiere a las relaciones económicas y comerciales. En primer lugar, podría destacarse la necesidad de una agenda proactiva en el Caribe. Lejos de reaccionar a las propuestas de la UE, el Caribe debería asumir la ofensiva con una agenda positiva en la que se incorporen los objetivos de desarrollo de la región. Una agenda en la que además se tomen en cuenta las interrelaciones con los distintos procesos de negociaciones como la OMC y el ALCA.

Si bien se deberá procurar que, al igual que en el Compromiso de Madrid, la III Cumbre reconozca las necesidades diferenciadas y particulares de las pequeñas economías en desarrollo, los objetivos de las negociaciones para el Caribe deberían alejarse de la defensa de los esquemas de acceso preferencial para productos particulares, y centrar sus esfuerzos en la creación de los espacios que permitan el desarrollo y la explotación de las ventajas competitivas de la región.

En este mismo campo, podría explorarse una propuesta atrevida: la posibilidad de que la UE otorgue al Caribe una exención de la aplicación de la cláusula de Nación Más Favorecida (NMF), permitiéndole a la región negociar concesiones distintas y más profundas con terceros sin que éstas sean extendidas de forma automática a la UE. Esto brindaría mayor flexibilidad para enfrentar los distintos procesos de negociación y contribuiría a aliviar la presión que experimentan estos países en el manejo del complejo tejido de negociaciones en el

que se ven envueltos. Este gesto podría considerarse una de las muestras más significativas del compromiso de la UE con el desarrollo regional, así como del reconocimiento de las necesidades particulares de las pequeñas economías del Caribe para integrarse de forma plena a la economía internacional.

Hay indicios de la existencia de un mayor balance en el enfoque seguido por la UE en sus relaciones con los países de América Latina y el Caribe. Esto parece ser consecuencia de un movimiento de convergencia en el largo plazo hacia la estructuración de las relaciones en el marco de asociaciones profundas instrumentadas por medio de los acuerdos de asociación económica. Con ello se confirma el creciente dinamismo de las relaciones transatlánticas y la consolidación de uno de los más importantes espacios para el diálogo político y la cooperación en el mundo de hoy.

Conforme el Caribe pierde su relación privilegiada con Europa, ocasionada por la progresiva nivelación de sus lazos establecidos entre Europa y los del resto de América Latina, se confirma la necesidad de que el Caribe adopte una agenda más proactiva en relación con Europa y los procesos de las cumbres UE-ALC. En este contexto, podría estudiarse la posibilidad de formar alianzas estratégicas con los países de América Latina, área en la cual la AEC podría jugar un papel instrumental. Consecuentemente, las cumbres UE-ALC deben adquirir una importancia renovada para los países del Cariforum por encima de la que tradicionalmente se le ha asignado.

Esto resalta la necesidad de aprovechar el espacio de la III Cumbre UE-ALC para continuar estrechando los lazos entre el Caribe angloparlante e Iberoamérica, proceso que ya cuenta con mecanismos formales para su concreción por medio de la comisión conjunta en dicha materia durante la Cumbre de Madrid y la posible participación de España en el Banco de Desarrollo del Caribe (BDC). Finalmente, la III Cumbre UE-ALC también podría servir de catalizador para el avance en las negociaciones comerciales multilaterales aprovechando el espacio que proporciona para el diálogo de alto nivel.

Nueva Sociedad Separatas

Diego Cardona C. Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas.	
Artículo aparecido en Nueva Sociedad 190, marzo-abril 2004, pp. 117-124.	



Las relaciones Unión Europea-Comunidad Andina: tareas inmediatas

El artículo examina ante todo la importancia dispar, pero no por ello menor, de las relaciones desde el vunto de vista de los dos actores. También revisa algunos de los logros y deficiencias de la integración andina según la ven los europeos, y las exigencias de la misma para los países andinos. Uno de los puntos centrales se basa en que la Cumbre de Guadalajara debe consagrar algunos aspectos de importancia subregional; para los andinos, la iniciación de negociaciones conducentes a un Acuerdo de Asociación con la UE, aparece como esencial para el futuro de las relaciones mutuas y de la integración andina.

Diego Cardona C.

Las relaciones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina son dispares, pero tradicionalmente han sido relevantes. Como sucede con la mayoría de los países latinoamericanos, la relación con Europa es mucho más importante que la relación vista desde los países europeos. Para los países andinos, Europa es importante en sí misma, pero también es un factor relevante de equi-

Diego Cardona C.: PhD en Ciencia Política; profesor-investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales - CEPI de la Universidad del Rosario, Bogotá; ex-profesor de las universidades Nacional, de los Andes y Javeriana, Bogotá; ex-viceministro de Relaciones Exteriores de Colombia. Palabras clave: acuerdos y bloques comerciales, relaciones internacionales, Unión Europea, Comunidad Andina.

La comunidad andina no tiene el potencial económico o político para cumplir con una labor de equilibrio en los asuntos globales

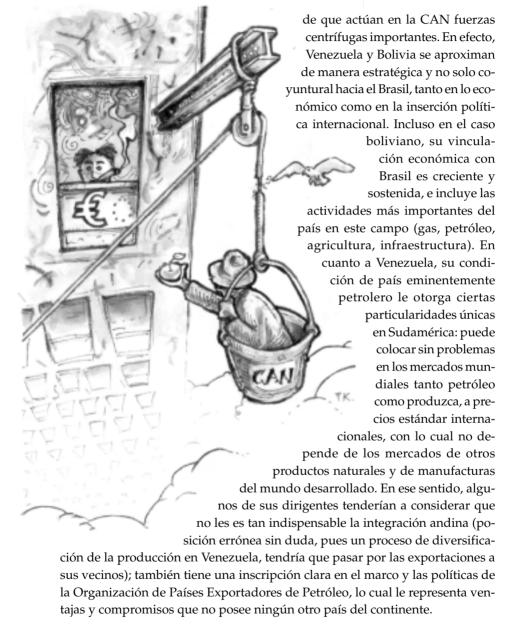
librio mundial, en especial en las relaciones con Estados Unidos, tanto en el aspecto comercial o las inversiones, como en la cultura, la ciencia y la tecnología, los proyectos sociales y el modelo de Estado. Además, porque el proceso de integración europea, el más importante del siglo xx, es un ejemplo valioso a seguir si se quiere contar con una relativa autonomía en el concierto de las naciones en el siglo xxI.

Para los europeos, el proceso andino, pese a sus imperfecciones, ha sido el proyecto sostenido más duradero de integración mediante el cual han entrado en contacto con el mundo en desarrollo. A partir de la década de los

70, la colaboración europea ha sido relevante en la integración andina desde el punto de vista político y técnico; incluso la última reestructuración (que ya tiene siete años) cuando el viejo Grupo Andino se convirtió en Comunidad Andina (CAN), contó con el apoyo técnico y la simpatía de la UE. La comunidad andina no tiene el potencial económico o político para cumplir con una labor de equilibrio en los asuntos globales, a diferencia por ejemplo del Brasil y por ende del Mercosur. En este sentido, la atención eventual de Europa hacia la subregión es de menor intensidad que la otorgada al grupo de países del sur del continente americano. Por otra parte, desde la perspectiva europea, tal como ella se percibe en Bruselas, existen varios aspectos que deben tomarse en cuenta.

En primer lugar, las relaciones «bilaterales» como grupo, se han restringido en la práctica a un diálogo político, a los acuerdos en materia comercial y de cooperación, y a los temas relacionados con las drogas. En otros aspectos (ciencia y tecnología, ambientales, laborales, inversiones, asuntos migratorios, educación, salud, infraestructura, minorías, por solo citar algunos) la relación utiliza ante todo los canales bilaterales, de país a país, o bien, se enmarca en mecanismos más globales, como el de las relaciones con el Grupo de Río, y por esta vía, con América Latina. Ello, porque la CAN ha avanzado ante todo en los temas comerciales, pero sus realizaciones en otros campos son limitadas; y, por otra parte, la especificidad de los temas andinos parece restringirse en la Comisión Europea a la cooperación al desarrollo y los temas comerciales. Quizás los dos asuntos se encuentran relacionados, pero no dependen necesariamente uno del otro.

Por otra parte, el futuro del diálogo y la cooperación entre la CAN y la UE depende sustancialmente del hecho de que (de acuerdo con la Unión), exista un interlocutor claro en la Comunidad Andina. Este asunto se refiere al hecho



Colombia, por su parte, ha reiniciado desde hace varios años un acercamiento estratégico importante con EEUU (economía, temas relacionados con las drogas y con el conflicto interno). En cuanto al Ecuador, es notable la concepción aperturista y globalizadora del motor económico que gira alrededor de Guaya-

quil (incluyendo la dolarización de su moneda), si bien la zona andina del país y los movimientos sociales más importantes, siguen teniendo una visión integradora. En cuanto al Perú, el modelo de inserción económica buscado desde comienzos de la primera administración de Alberto Fujimori y sin rupturas en la de Alejandro Toledo, parece llevarlo hacia una visión cercana a la chilena y por ende al «modelo» de Asia-Pacífico, por encima del ideal de la integración andina. De persistir las tendencias enunciadas, las fuerzas centrífugas de la CAN primarían a la postre sobre las de cohesión.

Por otra parte, existen varios factores a considerar:

- No debe olvidarse que los empresarios son integracionistas andinos en Colombia y Venezuela, mientras buscan otros horizontes en Ecuador, Perú y Bolivia.
- Después de tres décadas, el alcance social del proceso integrador no se encuentra claramente definido en la agenda de ninguno de los movimientos sindicales de los países andinos.
- Algunos importantes movimientos sociales, laborales o campesinos ocurridos en los países de la CAN, en la medida en que desean deslindarse de un

La tendencia
parece ser
la de un
«deslizamiento
gradual»
de tres de los cinco
países andinos
hacia las
posiciones
del Mercosur

proyecto cercano al de EEUU, han visto al Brasil (no necesariamente a partir de la presidencia de Lula, aunque ello lo ha reforzado) como el otro polo de un eje potencial de desarrollo en el continente, y como una fuente de alianzas políticas importantes. Así, priorizan hoy la integración con el Mercosur, por sobre la integración andina propiamente dicha.

 No existe, por otra parte, una conciencia integradora en los movimientos microrregionales dentro de los países andinos; por el contrario, la

fortaleza de regiones como Santa Cruz o Tarija en Bolivia, o el oriente de Venezuela, tienden más a una integración con el Mercosur que con la CAN.

Así, desde el punto de vista económico y político, y teniendo en mente la inserción internacional, las fuerzas centrífugas de la CAN parecieran mayores que las integradoras. La tendencia sería, en esas condiciones, la de suscribir (cuando hagan falta) acuerdos de libre comercio particulares, más que dirigirse a la

continuación del proceso andino como tal. Todo ese proceso ha hecho que la CAN haya encontrado dificultades inmensas para llegar a un Arancel Externo Común realmente aplicable para la mayoría de sus productos, o que en las negociaciones del ALCA ya no se exprese con una sola voz, como sería deseable. La credibilidad de la CAN, y en ese sentido, la profundización de las negociaciones con actores externos, en este caso la UE, se encuentra comprometida.

Pero, hemos de tomar en consideración otro proceso, del cual se ha venido hablando desde 1996: se trata de las negociaciones con el Mercosur, con miras a obtener un espacio de libre comercio sudamericano, asunto que de ninguna manera es incompatible (por lo menos en teoría) con un eventual espacio de libre comercio a escala continental; todo dependerá del proceso negociador.

Durante varios años, la posición de los países andinos ha sido negociar en conjunto como si se tratara de dos actores (CAN y Mercosur, en bloques), y no de cada país a título particular. El caso es que, más allá de las declaraciones de buena voluntad, los avances han sido limitados; por el contrario, la tendencia parece ser la de un «deslizamiento gradual» de tres de los cinco países andinos hacia las posiciones del Mercosur (Bolivia, miembro asociado, y por otra parte, Venezuela y Perú, que negocian de manera autónoma). Por esta segunda razón, podría esperarse que por lo menos tres de los cinco países andinos tiendan a girar alrededor del eje brasileño en el corto plazo. Queda por precisarse el futuro de esta relación con Colombia, que a partir del segundo trimestre de 2004, iniciará seguramente las negociaciones para un acuerdo de libre comercio con EEUU. Por lo demás, será necesario observar con atención al Ecuador, donde existen con igual fuerza las dos tendencias anteriores.



Por lo ya expuesto, las autoridades comerciales de Bruselas parecen preferir la expectativa a la acción, dando prioridad (de acuerdo con instrucciones del comisario Lamy, encargado de los temas comerciales) a las negociaciones con otros bloques, entre ellos el Mercosur. El argumento es que los andinos deberían definir la tendencia que quieren, antes de poder avanzar en un eventual acuerdo de asociación con ellos. Sin embargo, tal posición podría tener consecuencias absurdas:

En primer lugar, dejar solos a Colombia y Ecuador, a quienes al interior de los dos países, preferirían una opción de mayor cercanía con Europa, y que darían alguna prioridad por ende al impulso que en esa dirección implicaría iniciar a partir de mayo de 2004 las negociaciones para un eventual Acuerdo de Asociación.

En segundo lugar, sería una importante contribución europea (gran paradoja) a la ruptura de la Comunidad Andina. En efecto, debe recordarse que la existencia del Sistema de Preferencias Andinas otorgado por la Unión, si bien no es sustancial para las economías de los países de la CAN, tiene importancia clara para algunos sectores económicos, y muy en especial para el desarrollo de actividades económicas alternativas a la producción de las drogas. No en vano el

Lo que está en juego en la Cumbre de Guadalajara es ciertamente lo que tiene que ver con los grandes temas del capital social sistema siempre se ha denominado «SGP-Drogas», demostrando así que se trata de un asunto político y no de un simple mecanismo de carácter técnico-comercial. Pues bien, en virtud de decisiones que tuvieron lógica comercial, pero que estuvieron por completo desvinculadas del propósito del Programa, el sistema se comenzó a desmontar por parte de las autoridades comerciales de la Unión, co-

menzando por la exclusión del llamado «Sector V» (flores, frutas y hortalizas), dado que el mismo sería ahora competitivo. Desde el momento en que se apliquen los aranceles previstos (de hasta 14%), tales productos encontrarán difícil salida hacia los mercados comunitarios, con lo cual muchos proyectos de desarrollo alternativo recibirán una estocada mortal en los países andinos. Las implicaciones sociales y para las relaciones bilaterales podrían ser sin duda considerables.

Por otra parte, no hay que olvidar que los países de la UE tienden a eliminar las concesiones unilaterales de la cooperación, e incluso a disminuir drásticamente toda clase de subsidios. Por ejemplo, las concesiones generales del sistema Lomé,

han sido sustituidas en buena medida y continuarán siéndolo dentro del sistema de Cotonou; incluso los subsidios agrícolas y los regionales dentro de la Unión, tan importantes por razones sociales, tienden a disminuir (salvo por el impulso inicial que requieren la mayor parte de los países de la ampliación, a partir de mediados de 2004).

Pero si el SGP-Drogas es relevante para los países de la CAN, depender en el futuro cercano de dichas concesiones, otorga pocas garantías: por un lado por la dificultad de mantener el sistema en el largo plazo, dado que la tendencia es

a desmontarlo gradualmente o a imponerle condicionalidades que en los países andinos serán difíciles de cumplir; y por otro lado, porque si en las autoridades de la Unión impera la lógica técnico-comercial sobre la lógica política, el sistema no tiene garantizada su existencia al cabo de algunos años, causando con ello, de paso, disrupciones complejas en las relaciones birregionales.

En esas condiciones, solo cabe a los andinos la búsqueda de accesos estables y prolongados a los mercados europeos, aprovechando sus ventajas comparativas, que también tienen restricciones (debido a las numerosas normas paraarancelarias para introducir productos a Europa). Ese acceso estable, prolongado y transparente, solo puede lograrse mediante un Acuerdo de Asociación. La competitividad es una labor necesaria dentro de los países andinos, en la cual ciertamente entran consideraciones so-

bre calidad, tiempos, producción ambientalmente limpia, cadenas productivas, acuerdos entre empresarios y trabajadores, entre otras. Pero en el campo internacional, como la tendencia europea en esta materia es clara, y además es

positivo que existan estándares elevados en asuntos como derechos laborales, democracia, libertades públicas y respeto a los derechos humanos, lo lógico sería entonces la negociación de un Acuerdo de Cuarta Generación entre la UE y la CAN, incluyendo de esta manera un acuerdo de libre comercio. Prestaría así Europa un apoyo a la subsistencia de la CAN, como tal; permitiría impulsar mejor los programas de desarrollo alternativo además de los de sustitución propiamente dicha de cultivos ilícitos (asunto trascendental en Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia); permitiría el acceso a productos de gran importancia por razones sociales para los cinco países andinos; y podría impulsar también la diversificación exportadora de países como Venezuela. Por otra parte, solucionada esta fuente de incertidumbre, y después de las negociaciones que conduzcan igualmente a algunos acuerdos básicos del ALCA y del espacio sudamericano, podría la CAN, si así se decide en los cinco países, abordar con más éxito los temas no económicos del proceso integrador.

Lo que está en juego en la Cumbre de Guadalajara es ciertamente lo que tiene que ver con los grandes temas del capital social, con todo lo que ello implica. Pero a la par, y como parte integrante de la reunión cumbre, deben existir actas y documentos que contemplen las negociaciones con los grupos subregionales. Dado que la presidencia irlandesa tiene como prioridades fundamentales la ampliación de la Unión y la Constitución Europea, es altamente probable que los temas de la relación con el Grupo de Río sean importantes en segundos niveles, o en los primeros de otros países europeos, o de algunas autoridades de la Comisión o del Consejo en Bruselas. Este factor debe ser tenido en cuenta por los negociadores latinoamericanos, y de manera particular por la presidencia del Consejo andino, a cargo del Ecuador hasta mediados de 2004.

No olvidemos, sin embargo, que hacia el futuro próximo, buena parte del tipo e intensidad del relacionamiento entre la UE y la CAN, dependerá de varios factores. Se trata de saber si en la CAN imperarán las fuerzas centrífugas actualmente existentes, o por el contrario, su capacidad de cohesión y construcción comunitaria; y si es posible introducir apropiadamente entre las tareas de la Comunidad los aspectos no comerciales, en lo que recientemente se ha denominado el proyecto de «acuerdos de segunda generación».

La buena relación UE-CAN, pasa pues, por dos tipos de condiciones: la voluntad política de la CAN para profundizar el proceso integrador y lanzarlo hacia nuevos temas; y la voluntad semejante de los europeos para aplicar en sus relaciones con la CAN una lógica política y no solo la lógica técnico-comercial. Si esos retos pueden cumplirse, lo sabremos seguramente en un par de años.

Las negociaciones Unión Europea-Mercosur

Entre la lentitud v la indefinición La explicación convencional para la firma de un Acuerdo Marco Interregional entre la Unión Europea y el Mercosur subraya la importancia que le atribuyen las partes a la relación bilateral, sin embargo resulta insuficiente para entender el acuerdo o las negociaciones respectivas. Este artículo pretende contextualizar ambas cosas. En las dos primeras secciones se analiza el acuerdo y las negociaciones dentro del marco más amplio de las prioridades e incentivos que contemplan los dos bloques regionales. Las dos últimas ofrecen una evaluación comparativa de las negociaciones UE-Mercosur y especula sobre escenarios posibles.

Roberto Bouzas

Después de la firma del Acuerdo Marco Interregional (AMI), en diciembre de 1995, la Unión Europea y el Mercosur emprendieron negociaciones para promover la cooperación política y económica y estimular un mayor acer-

Roberto Bouzas: profesor de la Universidad de San Andrés (Buenos Aires). Palabras clave: relaciones internacionales, bloques y acuerdos, birregionalismo, Unión Europea, Mercosur.

Nota: El autor agradece a María Irigoyen por su valiosa asistencia en la investigación para este ensayo, el cual es parte de otro más extenso, «EU-Mercosur Negotiations: an Overview», y que no pudo incluirse íntegramente por razones de espacio.

El papel
fundamental
de la UE
como socio
comercial
y de inversiones
del Mercosur
no es nuevo

camiento en sus relaciones comerciales¹. Las negociaciones tenían el objetivo de alcanzar un Acuerdo de Asociación Interregional, y llevan ya aproximadamente ocho años en curso. Entre tanto se completaron exitosamente las conversaciones para ampliar el bloque europeo con la incorporación de los países de Europa oriental y central, y la UE suscribió acuerdos comerciales preferenciales con Sudáfrica y algunos países latinoamericanos, tales como Chile y México.

En este contexto, es difícil evitar llegar a la conclusión de que las negociaciones UE-Mercosur han tenido un mal rendimiento.

Para el momento de su firma, el AMI UE-Mercosur fue presentado como «el primero ... que se firma entre dos uniones aduaneras», algo no enteramente cierto, pues la Comunidad Europea (CE) y el Acuerdo de Cartagena habían suscrito ya un convenio similar en 1993². En realidad la mayor innovación del acuerdo UE-Mercosur (en el contexto de las relaciones europeo-latinoamericanas) pasaba por contemplar la participación conjunta en las negociaciones de los órganos de la CE y de los gobiernos de los Estados miembros de la UE, lo que se veía como un medio para ampliar la gama de temas cubiertos por las negociaciones en áreas donde esos Estados miembros seguían siendo competentes. También se le consideraba un mecanismo para mejorar el estatus político de las negociaciones³.

El Mercosur y el AMI: ¿compromiso con reluctancia?

Para el Mercosur, la UE es un importante socio comercial y de inversiones. Por una parte, es su mayor mercado de exportación, respondiendo por casi un cuarto del total de las ventas al exterior⁴. Por otra parte, es el principal inversionista extranjero en la región: entre 1996 y 2000 la UE (incluyendo Suiza) contribuyó con 60% del total de flujos de inversión extranjera directa (IED) al bloque sudamericano (Bouzas et al.). Sin embargo, los productores de la región se enfren-

^{1.} Desde el Tratado de Asunción, en 1991, la Comisión Europea sostuvo que a fin de emprender formalmente las negociaciones birregionales, el Mercosur debía tener personalidad jurídica internacional. Ésta le fue concedida por el Artículo 34 del Protocolo de Outro Preto, suscrito en 1995. Poco después el Mercosur y la UE (y sus Estados miembros) firmaron el AMI.

^{2.} El Acuerdo Marco sobre Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus países miembros fue suscrito en abril de 1993.

^{3.} V. Torrent. Sin embargo, esto fue un arma de doble filo. Aunque la participación de los órganos de la Comunidad y de los gobiernos de los Estados miembros amplió potencialmente las negociaciones, también las complicó aún más.

^{4.} Cifras promedio para el periodo 1998-2000. Incluyen exportaciones intrarregionales.

tan a barreras arancelarias y no arancelarias significativas, así como a subsidios nacionales y a las exportaciones (principalmente en el sector agrícola). Estos subsidios producen distorsiones considerables en mercados donde el Mercosur ostenta claras ventajas comparativas (Bouzas/Svarzman 2002). Por consiguiente, no cabe duda de que desde el punto de vista del Mercosur, la agenda comercial bilateral con la UE tiene una alta prioridad. Sin embargo, tal prioridad no es suficiente para explicar la firma del AMI y, especialmente, sus disposiciones comerciales.

El papel fundamental de la UE como socio comercial y de inversiones del Mercosur no es nuevo, por lo que ese factor no resulta verosímil como candidato para explicar el contenido y el sincronismo del acuerdo. Además, la naturaleza misma de la agenda comercial bilateral (particularmente la estructura de las ventajas comparativas del Mercosur y de la protección y subsidios en la UE) la hace inapropiada abordarla a través de un enfoque bilateral. Por último, a pesar de una liberalización significativa de los regímenes de comercio exterior de los países del Mercosur (sobre todo Argentina y Brasil) a comienzos de los años 90, las estrategias comerciales internacionales de los países del bloque siguen siendo predominantemente «defensivas».

Es imposible dar cuenta del contenido y el sincronismo del AMI desde el punto de vista del Mercosur sin tomar en consideración ciertos factores estratégicos, tales como los incentivos que suponen el establecimiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Tlcan) y las negociaciones en curso para un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)⁵. En efecto, la decisión de negociar un acuerdo hemisférico de libre comercio, tomada en la Cumbre de Miami en diciembre de 1994, creó el imperativo de buscar el equilibrio en las relaciones comerciales del Mercosur con la UE. Considerando el nivel comparativamente alto de protección que todavía predomina en el primero, y la participación relativamente amplia de la UE en su comercio exterior total, un acuerdo comercial hemisférico representaría un riesgo significativo de desviación del comercio si no lo acompaña un pacto similar con la UE⁶.

Entrar en negociaciones con la UE también tiene un significado político y simbólico para el Mercosur. Por una parte, las conversaciones bilaterales formales

^{5.} En beneficio del análisis no estamos considerando la hipótesis de un acuerdo superficial.

^{6.} La participación del Mercosur en negociaciones comerciales hemisféricas (pese al contenido predominante de políticas comerciales nacionales) puede entenderse mejor si se toman en cuenta consideraciones estratégicas y los «temores de exclusión» creados por el surgimiento de una red de acuerdos preferenciales en el hemisferio occidental.

se convirtieron en un reconocimiento explícito de la unión aduanera como un actor en el sistema comercial internacional. Por otra, había un sentimiento de identificación con la actitud de «comunidad» con que la UE enfoca la integración, en contraste con los modelos más «orientados al mercado» del Tlcan y el ALCA. En una forma bastante simplista algunos analistas y responsables de las políticas sugieren incluso que el Mercosur podría salir ganando si enfrenta a la UE con Estados Unidos, y sigue una estrategia de negociaciones paralelas. Sin embargo, la capacidad de obtener beneficios de las negociaciones dependía de la credibilidad de esas conversaciones, del convencimiento de los negociadores y de la eficacia de la maquinaria de negociación del Mercosur. El historial de éste en cada una de esas áreas ha sido decepcionante. En efecto, los gobiernos sureños han participado en las negociaciones impulsados por los acontecimientos antes que por el convencimiento, lo que los ha llevado a mantener una posición predominantemente defensiva. La visión mayoritariamente pesimista en cuanto a las posibilidades de éxito fue confirmada en parte cuando el grupo no logró ensamblar una maquinaria negociadora capaz de identificar intereses comunes, subsanar las diferencias y negociar en forma eficaz⁷.

La UE y el AMI con el Mercosur: ¿algo especial?

Desde la perspectiva de la UE, una explicación estándar para la firma del AMI es también la importancia que la Comisión y los Estados miembros le adjudican a una asociación especial y más estrecha con el Mercosur. El bloque sudamericano es señalado como el área más importante para los intereses económicos europeos en América Latina (en términos tanto de comercio como de inversión), y como depositario de una herencia cultural y política común. Si bien ambos hechos son ciertos, también son insuficientes para explicar el contenido y el sincronismo del acuerdo. Para comenzar, resulta útil ubicar el AMI en el contexto más amplio de las políticas comerciales y de cooperación europeas hacia países en desarrollo. Tradicionalmente la UE ha seguido una activa política de acuerdos comerciales y de cooperación (incluyendo varios grados de trato preferencial) con estos países, de hecho, más o menos al mismo tiempo que el AMI, concluyó pactos similares con otras naciones en desarrollo, la mayoría de ellas de América Latina⁸. Varios factores ayudan a entender este activismo.

^{7.} Estas debilidades se vieron claramente cuando el Mercosur armó su oferta de acceso al mercado para el comercio de mercancías: en lugar de ser el resultado de una estrategia de negociación coherente, la propuesta fue el denominador común de posiciones nacionales divergentes.

^{8.} En 1993 la CE suscribió acuerdos marco de cooperación (AMC) por una parte con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá, y por otra con el Acuerdo de Cartagena y sus Estados miembros. En 1996 la CE firmó un AMC con Chile y en 1997 un Acuerdo de Asociación Económica, Coordinación y Cooperación Política con México.

Un factor de fondo es institucional y se relaciona con la distribución de competencias entre la CE y los países miembros de la UE. La política comercial y las negociaciones comerciales internacionales (en el área de mercancías) son competencia exclusiva de la Comunidad, lo que le otorga a la misma considerable flexibilidad y poder de iniciativa para negociar con terceras partes. La CE también es competente en el campo de la cooperación para el desarrollo, pero las políticas de esta área deben ser complementarias a las de los Estados miembros. Puede emprender acciones conjuntas con éstos y la Comisión puede tomar cualquier iniciativa útil para promover esa cooperación. La competencia exclusiva de la Comunidad en temas de política comercial más las responsabilida-

des compartidas en la cooperación para el desarrollo, unidas al mantenimiento de la

soberanía nacional en asuntos de política exterior, han creado una dinámica conforme a la cual la proliferación de acuerdos comerciales (y de cooperación) se ha vuelto un sustituto parcial, aunque imperfecto, de una política exterior común aún inexistente (v. Peters). La dinámica interburocrática también ayuda a explicar episodios seleccionados de activismo negociador de la UE. El ingreso de España y Portugal a la CE, por ejemplo, aumentó los intereses de estos países en América Latina (v. Tovias). Además, la división geográfica y funcional entre los comisionados, antes del nombramiento de la Comisión Santer (1995-2000), adjudicó responsabilidad por las relaciones con América Latina y Asia al comisionado español, Manuel Marín, quien tuvo un papel muy activo en las iniciativas emprendidas en toda la región⁹.

^{9.} El Acuerdo Marco de Cooperación Interregional con el Mercosur, propuesto por la Comisión, fue promovido por Marín, quien lo llamó «un acuerdo pionero».

Comparadas
con las negociaciones
preferenciales
entre la UE
y otros países
latinoamericanos,
las que sostiene
Europa con el Mercosur
están muy rezagadas

El AMI UE-Mercosur (al igual que otros acuerdos de la UE con la región) fue estimulado también por la implementación del Tlcan el 1º de enero de 1994, y por el inicio de las negociaciones del ALCA en diciembre de ese mismo año. Aunque EEUU ha sido la potencia económica y políticamente dominante del hemisferio occidental desde los tiempos de la doctrina Monroe, durante la posguerra la orientación predominantemen-

te multilateral de las políticas comerciales estadounidenses evitó que ese país entrara en arreglos discriminatorios con sus vecinos del Sur¹º. Sin embargo, esa posición comenzó a cambiar en los años 80, primero con la implementación del Acuerdo de Libre Comercio Canadá-EEUU y luego con el Tlcan. El proceso del ALCA (al igual que otras iniciativas patrocinadas por EEUU, tales como la Cooperación Económica Asia-Pacífico [APEC, por sus siglas en inglés]) reforzaron la nueva tendencia estadounidense a usar el multilateralismo y la discriminación como estrategias comerciales complementarias que se fortalecen entre sí¹¹. Este nuevo enfoque no pasó desapercibido para la UE, especialmente después del Tlcan. El resultado fue afianzar la posición activista de la UE en negociaciones preferenciales en un área geográfica donde esas políticas aún no se han implementado tan agresivamente, es decir, América Latina.

Por último, examinado en perspectiva, el AMI UE-Mercosur parece parte de una tendencia más general de la UE hacia convenios de comercio preferencial con países en desarrollo, estimulada por factores institucionales e intraburocráticos. Se podría mencionar el ingreso de España y Portugal a la CE, la implementación del Tlcan y las negociaciones del ALCA como causas más inmediatas de los acuerdos UE-Mercosur.

Una evaluación comparativa de las negociaciones UE-Mercosur y de los retos a futuro

Comparadas con las negociaciones preferenciales entre la UE y otros países latinoamericanos, las que sostiene Europa con el Mercosur están muy rezagadas. También las conversaciones UE-México avanzaron lentamente durante las

^{10.} Desde una perspectiva de más largo plazo, la discriminación estadounidense en el hemisferio occidental no es nueva; así lo sugiere el papel decisivo que ha tenido la Ley de Acuerdos Comerciales Recíprocos de 1930 en las relaciones comerciales EEUU-Latinoamérica.

^{11.} La mayor novedad del «nuevo regionalismo» es que la discriminación se convierte en un ingrediente clave de las estrategias de negociación estadounidenses, no como un sustituto, sino como un complemento de su orientación multilateral tradicional.

etapas iniciales, motivado sobre todo a diferencias en temas políticos. En 1995, en París, las partes emitieron una declaración conjunta en la cual manifestaban la necesidad de diseñar un nuevo acuerdo político y comercial, pero las negociaciones siguieron bloqueadas en principio debido a la insistencia europea en

que se incluyera una «cláusula democrática» (que permitiría la suspensión de beneficios en caso de violación de derechos humanos o democráticos) y a la renuencia mexicana a aceptar lo que su gobierno de entonces consideraba una intromisión en sus asuntos internos.

Finalmente, en 1997 el gobierno mexicano aceptó el enfoque de la UE y ambas partes suscribieron un Acuerdo de Asociación Económica, Concertación y Cooperación Política. A fin de acelerar el componente comercial de las negociaciones, acordaron negociar simultánea-

Aunque se esperaba que las negociaciones UE-Mercosur y UE-Chile avanzarían paralelamente, las últimas progresaron con mucha más celeridad

mente un «acuerdo global» (que cubriría temas de cooperación económica y diálogo político –incluyendo una cláusula democrática– con referencias casuales a la liberalización comercial) y un «acuerdo interino», que cubriría temas en los que la CE tenía competencias exclusivas (principalmente comercio de mercancías). Las partes acordaron también que el acuerdo global no entraría en vigencia antes de que comenzaran las negociaciones de liberalización. Para avanzar en el campo comercial en la forma prevista en el acuerdo interino, en julio de 1998 las dos partes establecieron un Consejo Conjunto, que celebró su primera reunión preparatoria en noviembre de 1999. Después de nueve rondas, las negociaciones concluyeron en esa misma fecha y el acuerdo fue firmado en marzo de 2000 (en vigor para julio de 2000)¹². El acuerdo estableció un calendario para alcanzar el libre comercio de mercancías e incluía disposiciones sobre compras del sector público, cooperación en políticas de competencia, consultas sobre derechos de propiedad intelectual y un mecanismo de solución de controversias.

El acuerdo de libre comercio entre México y la UE fue el primero firmado por Europa con un socio que no pertenece a su área geoeconómica de influencia inmediata. Hay dos razones principales que explican este acuerdo. Una es la implementación del Tlcan y la consecuente discriminación de los productores

^{12.} En 1999 el Parlamento Europeo aprobó apresuradamente el acuerdo interino, en el punto más álgido de la crisis interna de la Comisión, pese a que todavía no se había suscrito el acuerdo global, que cuando fue firmado y ratificado, el acuerdo interino dejó de existir.

y exportadores de la UE¹³. La otra es la naturaleza relativamente no conflictiva de la agenda comercial bilateral. En efecto, los productos agrícolas europeos más sensibles no forman parte de la potencial oferta exportadora de México (excepto por las bananas, el azúcar y el chocolate), lo que redujo considerablemente un foco de conflicto que ha estado presente en las negociaciones con el Mercosur desde el principio. Los productos agrícolas incluidos en una «lista de espera» equivalen a solo 3% de las exportaciones agrícolas de México al mundo¹⁴. En contraste, 87% de las exportaciones mexicanas para el mundo recibieron acceso libre de aranceles al mercado de la UE en un periodo máximo de 10 años. Para 2000, un 10% adicional había obtenido un trato preferencial a través de cupos arancelarios u otros mecanismos¹⁵.

Las negociaciones con Chile igualmente avanzaron mucho más rápido. En 1996 Chile y la CE firmaron un Acuerdo Marco de Cooperación para establecer una asociación política y económica. Aunque inicialmente se esperaba que las negociaciones UE-Mercosur y UE-Chile avanzarían paralelamente, las últimas progresaron con mucha más celeridad. En consecuencia, el Acuerdo de Asociación Chile-UE fue firmado en noviembre de 2002. El grueso del acuerdo (es decir, disposiciones relacionadas con el marco institucional, comercio de mercancías, compras del sector público, competencia, solución de controversias y cooperación) incluido en las competencias de la CE se ha venido aplicando en forma provisional desde febrero de 2003. Las disposiciones restantes (diálogo político, servicios, establecimiento en inversiones, pagos corrientes y flujos de capital, derechos de propiedad intelectual y gran parte de lo referido a cooperación) se aplicarán solo después de que entre en vigencia el tratado (el cual requiere la ratificación de los parlamentos nacionales de la UE)¹⁶. El capítulo

^{13.} A pesar del crecimiento comparativamente acelerado de las exportaciones de la UE a México, cotejado con el total de las exportaciones europeas, la participación de la UE en el mercado mexicano se desplomó, pasando de 17,5% en 1990 a casi la mitad (9%) en 1999. Los aumentos unilaterales de los aranceles mexicanos amenazaron con deteriorar aún más las condiciones de acceso al mercado para los productos europeos.

^{14.} El acuerdo de libre comercio UE-México cubre 95% del comercio bilateral de mercancías existente, abarca la exclusión no permanente y habrá eliminado los aranceles para 2010. México tiene periodos de transición más largos para la eliminación de aranceles que los de la UE, y la modalidad para la eliminación establece diferencias entre productos industriales y productos agrícolas y pesqueros. Un grupo de productos agrícolas (cereales y derivados, productos lácteos, cárnicos, azúcar y chocolate, y frutas frescas) fue incluido en una «lista de espera» (categoría 5). Después del tercer año de implementación del acuerdo, las partes lo examinarán para ampliar la cobertura del pacto bien sea mediante la inclusión de nuevos productos o a través de una ampliación de las preferencias o de los contingentes arancelarios.

^{15.} Las negociaciones fueron mucho más fáciles en el lado mexicano también, pues el compromiso de México con el Tlcan equivalía a un proceso de liberalización radical.

^{16.} El Parlamento chileno completó los procedimientos de ratificación en noviembre de 2002, y el europeo los aprobó en febrero de 2003.

sobre comercio establece un área de libre comercio de mercancías para la mayor parte del intercambio comercial bilateral por un periodo de 10 años. Al final de la etapa de implementación, el acuerdo cubrirá 97,1% del comercio bilateral (100% del comercio industrial, 80,9% del agrícola y 90,8% del pesquero). El acuerdo establece también un área de libre comercio de servicios y contiene disposiciones relativas a la liberalización de las inversiones, y de los pagos co-

rrientes y los flujos de capital. Asimismo contribuyeron a facilitar el acuerdo UE-Chile la naturaleza de la agenda comercial bilateral, las políticas comerciales abiertas de Chile y la esperada firma de un acuerdo de libre comercio de este país con EEUU¹⁷.

En comparación, las negociaciones UE-Mercosur han resultado mucho más complejas. Los dos lados tienen una agenda sumamente sensible que difícilmente puede abordarse en forma adecuada a través de negociaciones preferenciales. Los negociadores de ambos bloques tienen poderes discrecionales muy limitados y están seriamente restringidos por factores estructurales y de corto plazo que han definido las relaciones bilaterales recientes. En este contexto, las negociaciones lucen más como un ejercicio para «explorar los límites» que como un proceso que pueda conducir finalmente a un acuerdo completo de libre comercio. Además, también aumenta su com-

plejidad el hecho de que la UE no enfrenta una sola contraparte, y de que el Mercosur es una unión aduanera «virtual» que carece de un mecanismo bien desarrollado para negociar con terceras partes. Las opiniones disidentes dentro del bloque sudamericano y las dificultades para identificar objetivos comunes de negociación, o incluso para mantener un compromiso de negociaciones conjuntas, ha socavado su credibilidad como socio de negociación¹⁸.

^{17.} El acuerdo de libre comercio UE-Chile se firmó en junio de 2003, después de más de una década de discusiones y dos años de intensas negociaciones.

^{18.} Las negociaciones con la UE han sido un incentivo para que el Mercosur siga trabajando en forma conjunta, incluso en tiempos de zozobra. Sin embargo, este incentivo ha experimentado rendimientos menguantes. A este respecto, las diferencias entre el proceso del ALCA y las negociaciones con la UE son significativas. En efecto, mientras el primero ha reforzado fuerzas centrífugas en ciertos momentos, debido a la diferencia de intereses nacionales percibidos, las segundas han favo-

En 1995, cuando se firmó el Acuerdo Marco Birregional, el Mercosur lucía como una experiencia vital y exitosa de integración económica regional entre los países en desarrollo. Además, la producción real y la demanda interna estaban experimentando un crecimiento acelerado (en Argentina desde la adopción del esquema de convertibilidad en 1991 y en Brasil después de la implementación del Plan Real en 1994), mientras había un auge del comercio bilateral y los flujos de inversión. Para finales del siglo, sin embargo, el Mercosur estaba dando claras señales de fatiga y la credibilidad de la transición a la unión aduanera estaba sobre el tapete. La crisis de Asia oriental y el *default* ruso cambiaron también el ambiente externo, empujando a los países de la región hacia una vía de crecimiento lento o incluso de recesión permanente.

Las negociaciones UE-Mercosur enfrentan tres escenarios estilizados. Uno es continuarlas en cámara lenta y alcanzar eventualmente un acuerdo comercial somero. De hecho, a medida que transcurre 2004 (la fecha límite implícita para llegar a un acuerdo) podría aumentar la evidencia de que es improbable que se logre un acuerdo sustantivo, alentando a las partes a conformarse con un pacto «para salvar las apariencias». Este es el peor escenario, en donde se consolidarían las asimetrías actuales en el trato.

El segundo escenario implica reconocer las dificultades para alcanzar un acuerdo comercial de fondo en el corto o mediano plazo y cambiar el énfasis hacia otras áreas de la agenda, como la de la cooperación. Admitir las dificultades para lograr un acuerdo comercial birregional podría ser parte de un reconocimiento más amplio del papel crucial que debe desempeñar el sistema comercial multilateral. Aunque en esta área los intereses del Mercosur y de la UE no coinciden plenamente (en agricultura, p. ej.), ambas regiones comparten un interés común en un régimen multilateral fuerte. Además, la Comisión ha estado dando señales de que está reconsiderando la estrategia sobre negociaciones preferenciales múltiples, particularmente desde que EEUU adoptó el enfoque discriminatorio como complemento de su orientación multilateral tradicional. Sin embargo, hacer énfasis en la cooperación como área prioritaria está muy lejos de ser una tarea fácil. Si se toma en serio, invertir en cooperación producirá nuevos e importantes retos. En el pasado el uso y la administración de fondos de

recido la cohesión. Una razón formal es que el mandato negociador dado a la Comisión señala explícitamente que las negociaciones deben ser birregionales, por tanto, emprender conversaciones bilaterales demandaría un nuevo mandato del Consejo. En contraste, la posibilidad o la amenaza de negociaciones bilaterales siempre ha existido en el proceso del ALCA, y ha resurgido cada vez que los Estados miembros del Mercosur han percibido diferencias significativas en intereses o compromisos.

cooperación mostraron muchas deficiencias y no sería deseable asignar nuevos fondos de manera improductiva.

El tercer escenario supone alcanzar un acuerdo comercial exitoso y bien fundado. Este es el contexto menos probable. Sin embargo, si la ronda Doha avanza en áreas cruciales (como agricultura), si el proceso del ALCA cobra fuerza y el Mercosur cumple su función, no debería descartarse este escenario. Mientras la evolución de la ronda Doha o incluso del proceso del ALCA están fuera de la esfera de influencia del Mercosur, la región puede mejorar sus esfuerzos para fortalecer y consolidar el proceso de integración regional. Esto aumentaría la credibilidad y los incentivos de la UE para negociar. Los gobiernos de Argentina y Brasil despiertan ciertas expectativas de que se tomará más en serio al Mercosur, pero todavía es muy pronto para decir si las palabras se traducirán en hechos. En el lado de la UE, en contraste, es difícil exagerar al hablar de la contribución que puede hacer en pro del éxito de la ronda Doha. Además, a través de una cooperación específicamente orientada y bien desarrollada la UE puede tener también un papel clave en ayudar al Mercosur a profundizar sus procesos de integración económica, siempre que los Estados miembros den evidencias adecuadas de su compromiso y disposición a integrarse.

Bibliografía

- Bouzas, R. y G. Svarzman: «El Área de Libre Comercio de las Américas: ¿dónde está y hacia dónde va?» en *Boletín Informativo Techint* 306, 4-6/2001, Buenos Aires.
- Bouzas, R. y G. Svarzman: «The European Union-Mercosur: Trade and Protection Structure» en P. Giordano et al. (eds.): *Towards and Agreement between Europe and Mercosur*, Chaire Mercosur de Sciences Po, París, 2002.
- Bouzas, R. y P. da Motta Veiga: «Mercosur-UE: las negociaciones entran en una nueva fase», Notas Informativas, serie Mercosur Nº 9, Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona, febrero de 2002, http://ub.es/obsglob>.
- Bouzas, R. y P. da Motta Veiga: «Mercosur-UE: las negociaciones entran en una nueva fase», Notas Informativas, serie Mercosur Nº 20, Observatorio de la Globalización, Universidad de Barcelona, mayo de 2003, http://ub.es/obsglob>.
- Bouzas, R., P. da Motta Veiga y R. Torrent: «In-Depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospects and the Effects thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment», 2002, http://mkaccdb.eu.int/study/studies/32.doc.
- Dromi, R. y C. Molina del Pozo: Acuerdo Mercosur-Unión Europea, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1996.
- Peters, P.: «Dynamic Interaction, Conflict and Policy Development in the European Commission» en A. Cafruny y P. Peters (eds.): *The Union and the World. The Political Economy of a Common European Foreign Policy*, Kluwer Law International, Londres, 1998.
- Torrent, R.: Derecho y práctica de las relaciones económicas exteriores en la Unión Europea, Cedecs Ed. S.L., Barcelona, 1998, p. 225.
- Tovias, A.: Foreign Economic Relations of the European Community. The Impact of Spain and Portugal, Lynne Rienner, Londres, 1990.

Nueva Sociedad Separatas

Cecilia Alemany Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asocia- ción birregional desde la perspectiva del Mercosur.
Artículo aparecido en Nueva Sociedad 190, marzo-abril 2004, pp. 136-150.



Diplomacia de cumbres y diplomacia ciudadana en la asociación birregional desde la perspectiva del Mercosur

A la diplomacia de cumbres le ha correspondido una diplomacia ciudadana que fue construyendo lazos socioeconómicos a fin de que la asociación entre regiones no resultase una mera construcción pública. Las negociaciones para una zona de libre comercio entre la Unión Europea y el Mercosur, han tenido un marco de regateo comercial, pero también permitieron un acercamiento entre diversos actores de la sociedad civil. En este artículo se pretende tratar estos temas constructivamente, como un aporte a la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe.

Cecilia Alemany

Una historia que contar

El proceso de globalización¹, al que ningún país ni actor social puede escapar, plantea una serie de desafíos que afectan la naturaleza misma del concepto de Estado-nación sobre el que se asientan la mayoría de las políticas públicas y los

Cecilia Alemany: máster en Prospectiva Internacional por la Universidad de París V-Sorbonne; coordinadora del Programa Integración, Mercosur y Sociedad Civil del Centro Latinoamericano de Economía Humana - Claeh; coordinadora regional del proyecto de desarrollo «Participación de la sociedad civil en las negociaciones Mercosur-UE», promovido por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción - ALOP, con el apoyo de la Comisión Europea; docente de las maestrías de Desarrollo Local, e Integración y Mercosur del Instituto Universitario Claeh, y de la Universidad de la República; secretaria ejecutiva de la Red Sur Norte.

Palabras clave: relaciones internacionales, regionalismo, bloques y tratados, Unión Europea, América Latina.

Nota: Este estudio se nutre de las discusiones y publicaciones realizadas y coordinadas por la autora para el proyecto «Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina», auspiciado por la ALOP (v. http://www.alop.or.cr.

1. No aludimos a una definición conceptual de globalización, sino a una expresión más de los cambios fundamentales que vive la humanidad en un periodo dado. Las «olas» de Alvin y Heidi Toffler bien pueden entenderse como eras de globalización.

modelos de interacción entre lo público y lo privado, como también entre interior y exterior. Las pautas de las relaciones entre Estados, naciones o bloques deben repensarse para modificar su dinámica. Actualmente, los vínculos entre América y Europa adquieren un perfil comercial, pero como en el pasado, no pierden el trasfondo y fundamento puramente político que acerca a estos dos

continentes en un escenario internacional donde se cuestiona el multilateralismo desde la *real politik* pregonada por países miembros de la Unión Europea y por Estados Unidos.

Pese a las diversas interpretaciones posibles, desde una visión latinoamericanista puede decirse que más allá de las relaciones de poder de las fases de colonización y descolonización, los lazos culturales, que se traducen en tradiciones institucionales y políticas muy similares entre ambos No debe creerse que el modelo de integración europeo es monolíticamente aplicable a las diversas regiones de América Latina

continentes, siguen presentes con multiplicidad de matices. Desde la sociedad civil debemos integrar la dimensión histórica de este vínculo sin simplificaciones que reduzcan tales matices que hacen a la identidad latinoamericana por un lado y al sentir «europeo» por el otro. En este sentido, no debe creerse que el modelo de integración y construcción europeo es monolíticamente aplicable a las diversas regiones de América Latina.

Las raíces y multiplicidades comunes se pierden en el marco de la diplomacia tradicional, que en una era de cambios del Estado-nación debe repensarse en términos de concebir la política exterior de manera más amplia y participativa. Las reacciones de los países han sido dotar al diálogo birregional de más Estado y un más alto nivel², mientras tanto, en ambos continentes se reconsidera la gobernabilidad en su sentido amplio, ante los desafíos de procesos exógenos que a la vez repercuten en todos los ámbitos: la regionalización, la desterritorialización, y la transnacionalización. Las relaciones entre ambos continentes son de carácter internacional, birregional, interregional y transnacional a la vez, por lo tanto, la diplomacia tradicional se ve expuesta a otros escenarios y a la articulación con otros actores tanto en los espacios multilaterales como en los regionales o nacionales. La UE no ha sido ajena al avance de la integración en

^{2.} Un desarrollo más detallado sobre las cumbres anteriores y los pro y los contra de esta modalidad, puede encontrarse en Christian Freres: «¿De las declaraciones a la asociación birregional? Perspectiva de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe» en *Nueva Sociedad* Nº 189, 1-2/2004, pp. 110-124.

Las relaciones
Mercosur-UE
han entrado
en la era
de la «superregionalización»,
dado que es
el primer intento
de formar una zona
de libre comercio
entre dos regiones

América Latina; más bien lo ha favorecido: en los años 90 se acerca a las regiones latinoamericanas a través de marcos de cooperación amplios y de una asociación estratégica que fortalece las relaciones comerciales y las inversiones. Ahora, casi a mediados de la presente década el comercio ha caído, la burbuja de los años 90 se ha «desinflado»³, y se frenaron las inversiones en América Latina, especialmente en los mercados emergentes de la década anterior. Siguiendo a Stiglitz, los «felices 90» se han terminado. Las negociaciones entre la UE y el Mercosur fueron un factor de fortalecimiento para este último, en especial hacia

«afuera», mientras que hacia «adentro», y sobre todo a partir de 1998, era cuestionado y se debilitaba tan rápido como había ascendido a comienzos de los 90. Al ser un interlocutor válido –pese a sus debilidades– para la UE, el Mercosur se consolidó como actor internacional.

Las relaciones Mercosur-UE han entrado en la era de la «super-regionalización», dado que es el primer intento de formar una zona de libre comercio entre dos regiones. Sus proyectos son concebidos como procesos de profundización que implican aspectos de cooperación política y una dinámica de «integración profunda» que es también parte de su política exterior. Pero no debemos subestimar que las diferencias también son muy acentuadas: la escala de desarrollo, el nivel de integración y estructuración regional, incluso el modo o el grado de preparación para encarar las negociaciones. Es evidente que en términos de madurez del proceso de integración, la UE se encuentra en un estado avanzado mientras el Mercosur está entre una zona de libre comercio con metas de mercado común y/o una unión aduanera imperfecta. Si bien ha habido avances institucionales en el fortalecimiento del Mercosur durante 2003, las asimetrías mantienen inconclusas las negociaciones hacia una zona de libre comercio birregional⁴. América del Sur tiene un revivir integracionista por el impulso político que le dan los nuevos presidentes de Brasil y Argentina, pero desde el punto de vista socioeconómico y en el corto plazo, las perspectivas no resultan tan optimistas como en los discursos; la construcción regional sigue siendo una tarea pendiente.

^{3.} Joseph Stiglitz: Los felices noventa, Alfaguara, Buenos Aires, 2003.

^{4.} D. Ventura: Les asymétries entre le Mercosur et l'Union Européenne. Les enjeux d'une association interrégionale, L'Harmattan, París, 2003.





La ausencia
de un acuerdo
con la UE
antes de la entrada
en vigencia
del ALCA
beneficiará
las exportaciones
estadounidenses
al Mercosur
en detrimento
de los intereses
europeos

La conciliación entre las demandas sociales internas y aquellas originadas en un entorno regional y mundial, que muy probablemente seguirá dominado por la incertidumbre y la volatilidad tanto política como financiera, y por tendencias proteccionistas de los países industrializados, continuará siendo un desafío para los actores políticos, económicos y sociales de los países del Mercosur. A esta complejidad se añaden las fuertes interferencias y la necesaria sincronización con otras negociaciones: multilaterales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), hemisféricas para el Mercosur en el marco del ALCA, y bilaterales para la UE en su ampliación hacia el Este de Europa y frente a la definición de rela-

ciones preferenciales con los países en desarrollo. Aunque no de modo explícito para todos los sectores, hoy parecen plantearse dos opciones macrorregionales dentro de la globalización: el ALCA y el acuerdo de asociación Mercosur-UE. En cualquiera de los dos casos, la región debería complementar su visión económico-comercial con perspectivas sociales y políticas, y crear instituciones supranacionales con vistas a superar su actual crisis. Esta visión pareciera estar presente en la propuesta de construcción birregional, como señala Pascal Lamy⁵, cuando resume su visión de los contenidos de las negociaciones con el Mercosur desarrolladas en torno de tres ejes: diálogo político, comercio, cooperación:

Este acuerdo abarcará un diálogo político y un pilar para la cooperación, que son de una importancia crucial. Las negociaciones sobre el diálogo político, que están muy avanzadas, nos permitirán fortalecer y profundizar nuestra relación política. Esto es esencial en un contexto internacional que está marcado por una inestabilidad creciente. Siempre que sea posible, necesitamos afirmar nuestras convicciones y posiciones comunes. Compartimos muchos valores y deberíamos darles más importancia en la escena internacional. Las negociaciones también han progresado en la parte de nuestro acuerdo relativa a la cooperación. La cooperación debería considerarse como el arma operacional, que ayuda a transformar los objetivos políticos y económicos en acciones. Nuestra cooperación está particularmente orientada al apoyo a la integración del Mercosur.

La primera opción (el ALCA) despierta resistencias dado que es percibida como la continuidad de la histórica subordinación a EEUU y como un proyecto contrario a las identidades y soberanías nacionales, aunque las ventajas de los pro-

^{5.} Pascal Lamy: discurso del Comisionado Económico de la UE en la Cumbre del Mercosur, Montevideo, 16 de diciembre de 2003; en http://trade-info.cec.eu.int/doclib/docs/2003/december/tradoc_115364.pdf (en español); o en http://europa.eu.int/comm/commissioners/lamy/speeches_articles/spla201_en.htm (en inglés).

ductores de los países del Mercosur en el nivel intrarregional estarían puestas en riesgo tanto con el ALCA como con una zona de libre comercio con la UE. En cualquiera de los escenarios futuros, una regionalización exitosa del Mercosur y su asociación con el bloque europeo permitiría negociar en mejores condiciones con la potencia del Norte. La ausencia de un acuerdo con la UE antes de la entrada en vigencia del ALCA beneficiará las exportaciones estadounidenses al Mercosur en detrimento de los intereses europeos.

Para los países del Mercosur, la asociación con la UE se basa en una cooperación política reforzada, en una cooperación birregional profundizada, en la promoción de las inversiones y en el establecimiento de una zona de libre comercio mediante la liberalización progresiva y recíproca de todo el comercio, de acuerdo con las reglas de la OMC, sin excluir ningún sector y teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos y servicios. Los actores económicos se han anticipado ampliamente al proceso de negociación, y de hecho éste pretende continuar a través del comercio y las inversiones, lo que debería contribuir a facilitarlo y apoyarlo. Además, la UE y el Mercosur son concebidos como esquemas de integración política y económica en los que los conflictos deben resolverse necesariamente a través de la negociación y la cooperación. El refuerzo de los vínculos entre estos dos conjuntos juega por tanto un papel central en la prevención de conflictos económicos y políticos, y en la elaboración de nuevos instrumentos de regulación global. Desde el punto de vista estratégico, la conciencia acerca de los riesgos de una pérdida de protagonismo europeo en el Cono Sur ha favorecido también la elaboración de propuestas más ambiciosas para el desarrollo de las relaciones entre ambos bloques.

Es notorio que en los últimos años se han multiplicado las declaraciones y acuerdos oficiales reconociendo la importancia de la participación de la sociedad civil en los procesos de toma de decisiones

El eventual anuncio del cierre de las negociaciones para la creación de una asociación birregional Mercosur-UE en la Cumbre, posibilitará no solo un avance de la UE en relación con el rol de EEUU en las negociaciones hemisféricas, sino también la conformación de un posible eje de actores internacionales que puedan incidir conjuntamente sobre los espacios multilaterales. Por ello, el fortalecimiento de esta asociación estratégica afecta tanto a las negociaciones del ALCA como a las futuras coaliciones dentro de la OMC y la ONU. Es más, en un escenario de mayor acercamiento de la UE al Mercosur, la hipótesis de la am-

pliación del Consejo de Seguridad y la eventual inclusión puede cobrar fuerza y no ser efímera para la configuración del sistema internacional y para la toma de decisiones en el más alto nivel.

La diplomacia ciudadana en la construcción birregional

Es notorio que en los últimos años se han multiplicado las declaraciones y acuerdos oficiales reconociendo la importancia de la participación de la sociedad civil (SC) en los procesos de toma de decisiones, como forma de superar el llamado «déficit democrático». En muchas ocasiones, esas expresiones voluntariosas no se ven reflejadas luego sino de forma muy parcial o indirecta, cuando lo hacen. Aunque hay un déficit de democracia en la negociación formal de la integración, las sociedades y los agentes sociales tienen sus propias maneras de encarar el proceso, y llevan adelante actividades y estrategias comunes. La evidencia inicial indica que la existencia del Mercosur está produciendo transformaciones significativas en el marco de la acción y en las estrategias de los movimientos sociales. Aunque hasta ahora ha estado ausente en las negociaciones institucionales formales, el conjunto de los actores colectivos siente el impacto y las consecuencias de decisiones tomadas en el plano de las conversaciones.

Es fundamental destacar que uno de los niveles de regionalización más profundos es el de la SC. Aunque para algunos todo comienza si hay mercado o proximidad geográfica, también se podría considerar la posibilidad de alcanzar grados más complejos de integración como el de la regionalización en tanto sistema social o sistema de seguridad. En América Latina, a partir de la crisis argentina de 2001, ya nadie niega que no se puede gobernar sin el apoyo de la población, que las prácticas de clientelismo siguen siendo típicas pero peligrosas, y que la sociedad en general continúa teniendo un rol de «control social» más allá del voto en las elecciones presidenciales. La sensación que dejan los acontecimientos en Argentina, y desde los primeros meses de 2003 en todo el mundo como reacción a la guerra en Irak, es que cuando las masas salen a las calles, es porque se está ante un problema o porque el asunto que las moviliza ya se ha desencadenado.

En diferentes etapas, los actores sociales del Mercosur reaccionaron según sus respectivas sensibilidades frente a las medidas que se adoptaron institucionalmente, y también según las consecuencias locales del proceso de integración⁶. Algunas de las condiciones para el éxito de los acuerdos de integración pasan por la forma en que se incluye a las poblaciones tanto en la toma de decisiones como en las prácticas de política local, nacional y regional. Esta consideración incluye todo lo concerniente a la sociedad civil como actor local, nacional, regional o global⁷, así como a la opinión pública en general, también en sus distintas formas⁸. Las movilizaciones reflejan que la SC global y la opinión pública global son cada vez más concientes de que las decisiones en el ámbito internacional no están desconectadas de las realidades locales y nacionales, y viceversa.

Los gobiernos del Mercosur están negociando en varios frentes, la UE es uno de ellos. En el acuerdo se ponen en juego las relaciones entre ambos bloques y, por lo tanto, la posible inserción de la región y el grado en que los socios europeos abrirán sus puertas; en este sentido, también se pone en juego el destino de las poblaciones. Las sociedades del Mercosur no están informadas ni tienen mucha conciencia de ello; es de esperar que no se enteren demasiado tarde. En este aspecto los movimientos sociales tienen un rol que desempeñar bajo la condición de que puedan acceder a la información del contenido de las negociaciones. No es exagerado sostener que los temas y escenarios de negociación son conocidos por los negociadores, la clase política y dirigente (aunque no en forma suficiente), los académicos, los exportadores y algunos miembros de movimientos sociales u ONGs. El resto de la población está excluido de la reflexión

^{6.} V. al respecto la metodología temporal con relación al *spill over* del proceso planteada en el trabajo de Lincoln Bizzozero y Jorge Grandi: «Hacia una sociedad civil del Mercosur. Viejos y nuevos actores en el tejido sub-regional» en *Integración & Comercio* N° 3, BID / Intal, Buenos Aires, 1997. V. tb. artículos 28, 29 y 30 del Protocolo de Ouro Preto.

^{7.} La categoría «sociedad civil global» se integra como actor desde el hito de los eventos de Seattle, pero es una ejemplificación de un proceso que tiene sus raíces en los años 80 y 90.

^{8.} La «opinión pública global» se incorpora como actor internacional a partir de la crisis y posterior guerra de Irak de 2003, a manera de materialización de las manifestaciones masivas en el nivel global, aunque pesa en las decisiones internacionales desde las manifestaciones contra la guerra de Vietnam.

El rol
de la sociedad civil
parece circunscribirse
a ser objeto
y no sujeto
en la definición
e implementación
del proceso
de negociación

y de la información. Este desconocimiento generalizado sobre los contenidos de las negociaciones comerciales internacionales se ve matizado cuando nos detenemos en algunos sectores de la sociedad civil en general, y en particular para el caso del ALCA, aunque muchas veces la acción se remita a un planteo ideológico y no incluya un análisis de las negociaciones. Todos estos temas están más integrados, sin embargo, en los actores socia-

les que participan en las instancias formales que el Mercosur da a la sociedad civil, ya que fundamentalmente ésta se encuentra representada en el nivel regional a través de los siguientes órganos: Reunión Especializada de Mujeres del Mercosur (REMM); Reunión Especializada de Intendencias y Municipios del Mercosur (REIMM); Reunión Especializada de Cooperativas del Mercosur (RECM); en algunos subgrupos de trabajo (SGT); y Foro Consultivo Económico Social del Mercosur (FCES).

En el FCES están representados los empresarios, los trabajadores y el llamado «tercer sector». Los representantes del tercer sector participan de manera diferente según el país de que se trate, y dicho sector es muy diverso. Sólo se establece que deben estar vinculados con la producción, lo cual es una limitación conceptual que debería replantearse. Si bien todos estos órganos en los que participa la SC son instituciones formales del Mercosur, no siempre cuentan con los fondos necesarios para su funcionamiento. Además, tienen un carácter recomendativo, o sea que las conclusiones de allí emanadas son meras sugerencias. En la cumbre presidencial de diciembre de 2003 se concretó la propuesta del documento «Objetivo 2006», presentado por Brasil a mediados de año. Allí desde el primer párrafo se planteaba la necesidad de

Valorizar la actuación del FCES en el proceso de debate de las principales iniciativas a ser tomadas por los socios y promover eventos de divulgación y de debate volcados para organizaciones académicas y no gubernamentales. Las formas de alcanzar esa valorización deberían ser objeto de propuestas elaboradas por el propio Foro Consultivo, a ser presentadas en la Cumbre de diciembre de este año.⁹

Esta propuesta fue tomada positivamente por el FCES, que recibió «la iniciativa denominada Objetivo 2006 como una propuesta que ratifica la concepción integral del Mercosur en sus aspectos políticos, económicos y sociales e incor-

^{9.} El FCES presenta al Grupo Mercado Común (GMC) en diciembre de 2003 (Anexo XV del Acta N° 02/03 del GMC), Mercosur/XXV FCES/Rec. N° 1/03, el Programa para la Consolidación de la Unión Aduanera y para el lanzamiento del Mercado Común «Objetivo 2006».

pora un importante elemento para la recuperación de la agenda interna del bloque como lo es la disposición de tratar las asimetrías de desarrollo». Estas recomendaciones, que deberán materializarse para ser efectivas, fueron bien recibidas por los gobiernos del Mercosur. Los miembros del FCES deberán involucrarse con los contenidos de las negociaciones más allá de aquellos temas en los que se encuentran directamente involucrados, como el tema sociolaboral y el funcionamiento del Comité Consultivo Mixto (CCM).

Observando el proceso de integración Mercosur-UE, puede decirse que el diálogo político es un mecanismo institucional exclusivo de los poderes ejecutivos y legislativos y sus contrapartes europeas. Sin embargo es posible una interpretación mucho más amplia de lo que debiera ser el diálogo. Esto llevó a crear el CCM conformado por representantes del FCES y del Comité Económico y Social Europeo (CESE) en el marco de las negociaciones birregionales. El CCM contribuirá a garantizar la institucionalización del ejercicio de los derechos democráticos, funcionando como una instancia de carácter orgánico al acuerdo e integrado por miembros de los sectores sociales, económicos y civiles de ambos continentes.

También se han buscado otras formas de vinculación con la SC, promoviendo encuentros periódicos en ambas regiones. Mientras que en la UE ya se han llevado adelante conferencias con representantes de la SC, de los empresarios y de la comunidad académica, en los países del Mercosur no se ha convocado a ninguna instancia formal de consulta similar sobre las negociaciones con la UE, y en caso de que se hiciera, probablemente será a través del FCES. Así, el rol de la SC parece circunscribirse a ser objeto y no sujeto en la definición e implementación del proceso de negociación. Es indispensable reconocer su papel activo y convocar expresiones organizadas de la SC de ambas partes. En este sentido, la creación del Seneuropa en Brasil es un ejemplo. Se trata de un espacio de interlocución entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil (OSCs), donde se tratan los contenidos de las negociaciones con la UE. Fue creado en 2000¹⁰ y se inspiró en el Senalca, organismo similar relativo a las negociaciones del ALCA creado a su vez en 1998¹¹.

^{10.} Maria Silvia Portella de Castro estuvo encargada del documento nacional de Brasil en el marco del proyecto «Promoción y fortalecimiento de la participación de la sociedad civil en el diálogo político y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina»; v. el documento completo en: http://www.alop.or.cr.

^{11.} Han surgido varias coaliciones de la SC, obteniendo diferentes grados de interlocución con el gobierno brasileño en los últimos años. Portella de Castro señala que «en 2000 diversas entidades empresariales brasileñas, lideradas por la Confederación Nacional de la Industria, crearon la Coalición Empresarial Brasileña, que reúne a dirigentes de entidades y empresas de distintos sectores,

El Parlamento Europeo (PE) ha demostrado una visión estratégica en este campo, aunque no haya sido respaldada por los gobiernos de los países de la UE, cuando demandó la reactivación del diálogo político a partir de una «agenda ampliada», con participación de los gobiernos y de la SC. En el plano económico, propuso relanzar las negociaciones con el Mercosur, al margen de lo que pueda ocurrir en la OMC, así como también el fortalecimiento con más fondos de la política de cooperación para el desarrollo, y la creación de un «fondo de solidaridad birregional». El PE tuvo además reacciones solidarias concretas ante la crisis argentina, lo que demuestra que el diálogo político adoptado desde una perspectiva pragmática puede tener efectos tangibles para las poblaciones de América Latina. La contraparte del Mercosur, es decir la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) se relaciona muy débilmente con el PE y tampoco cuenta con canales formales de comunicación con el FCES, órganos que a su vez deberían involucrarse más en las negociaciones.

En el contexto de la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y AL, en mayo de 2002, se realizó una serie de encuentros paralelos promovidos por la SC de ambos continentes¹². Entre ellos se destacan el organizado por el CESE junto con el Consejo Económico y Social de España, denominado «II Encuentro de la Sociedad Civil Organizada - Europa, América Latina y el Caribe» del que surgió una declaración conjunta que resaltó la necesidad de que las OSCs jueguen un rol más activo en la construcción de los vínculos interregionales¹³. Por otro lado, la SC también se manifestó en otras instancias, como el Foro Eurolatinoamericano-Caribeño promovido por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y la Coordinadora de ONGs para el Desarrollo de la Comunidad de Madrid (Fongdcam) y el Ayuntamiento de Alcobendas. En este foro se encontraron más de 200 representantes de ONGs, movimientos sociales, organizaciones indígenas, de mujeres, jóvenes, etc., y en su declaración final se abogó por una asociación de estrategias basada en la solidaridad. Pero en los hechos, las respuestas de la UE en la II Cumbre fueron muy genéricas. Los contenidos para la asociación estratégica son muy poco concretos. Siguiendo los nuevos rumbos de la política internacional, se hizo hincapié en la lucha antiterrorista, pero no se avanzó en cuestiones prioritarias para América

para acompañar y evaluar las negociaciones del Mercosur, el ALCA, la CAN y la UE. La Coalición ha formulado una serie de propuestas y ha asesorado prácticamente a los negociadores brasileños en las tratativas de los acuerdos mencionados».

^{12.} Ver J. Balbis: «Las voces de los pueblos de la Sociedad Civil de la UE, ALC ante la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno» en II Cumbre Unión Europea - ALC, reflexiones y proyecciones tras Madrid 2002, Celare, Santiago de Chile, 2002.

^{13.} V., para más detalles, http://www.esc.eu.int>.

Latina: no hubo concesiones en el plano económico, y en cuanto a la cooperación al desarrollo, solo se fijaron algunas líneas de acción alejadas de las prioridades latinoamericanas, como son la lucha contra la pobreza y el apoyo a la integración regional. Tras la Cumbre de Madrid¹⁴ los grandes pronunciamientos políticos no siempre se materializaron en avances concretos, pero de cualquier manera los actores que intervinieron en los encuentros preparatorios mantuvieron sus vínculos y de alguna manera siguieron trabajando para «incidir» en la agenda de la cumbre siguiente.

¿Una cumbre más, un tema poco común?



promoviendo políticas macroeconómicas sostenibles acompañadas de políticas sociales que posibiliten el desarrollo de sociedades más justas e inclusivas. Enfatizaron la necesidad de contar con un sistema comercial internacional más abierto, transparente y menos asimétrico, que ofrezca mejores oportunidades para todos.

Por su parte, Lamy señaló que hay un amplio consenso en considerar a la desigualdad social como uno de los mayores obstáculos para el desarrollo económico y políticamente estable en América Latina. Y que desde la UE

la cohesión social deberá formar parte de nuestra asociación estratégica, junto con la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho, el respeto al medio ambiente, los fundamentos macroeconómicos sólidos y la integración multilateral. Los principios están bien. Pero ahora debemos trabajar juntos para transformarlos en iniciativas concretas. La Comisión está trabajando actualmente sobre un programa birregional UE-América Latina, de 30 millones de euros para la transferencia de experiencia y de *know-how* en la definición y la implementación de las políticas sociales. La Cumbre de Guadalajara del año próximo nos dará una oportunidad para comprometernos más aún en la lucha contra la pobreza y el apoyo a la cohesión social.

Lamy también señaló que en mayo de 2004 se podría anunciar una fecha para el fin de las negociaciones con el Mercosur con miras a un pacto de libre comercio: «Nuestra esperanza es que para la hora de la Cumbre de Guadalajara en mayo seamos capaces de anunciar conjuntamente la Unión Europea y el Mercosur que estaremos en condiciones de concluir las negociaciones»¹⁶. Para poder anunciar la finalización de las negociaciones en la cumbre y comprometerse a terminarlas a fines de 2004, como fue convenido en el Programa de Trabajo aprobado en la Reunión Ministerial de noviembre de 2003, deberán avenirse previamente los capítulos sensibles del acuerdo. El Mercosur apuesta a un escenario birregional donde tengan plena vigencia los principios de trato especial y diferenciado que contemple las disparidades en el nivel de desarrollo económico entre ambas regiones; de zona libre de subsidios; de acceso «efectivo» a los mercados sin trabas arancelarias y de tipo técnico; de mecanismos de defensa comercial efectivos, simples y transparentes, entre otros. Solo así se podrá garantizar a los respectivos sectores productivos de los miembros del Mercosur que la liberalización del comercio -uno de los tres ejes de la negociación junto con los capítulos político y de cooperación-implique beneficios concretos para el bienestar de todos sus habitantes.

Por otro lado, el PE prevé pedir a la UE lanzar las negociaciones para sendos acuerdos de asociación que incluyan el libre comercio con los países andinos y centroamericanos en la III Cumbre, como parte de una asociación estratégica

^{16.} Instituto de Estudios Europeos, PUC-Perú: resúmenes de prensa, «UE no prevé todavía negociar TLC con Andinos, tomado de: RPP 23.01.2004», disponible en http://www.pucp.edu.pe/invest/iee/conectate/noticias/noticias_index.php?secc=2>.

entre ambas regiones. En este sentido, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y la UE analizan la implementación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en Roma el 15 de diciembre de 2003, que amplía la cooperación a nuevos ámbitos de vital importancia para la subregión andina y sienta las bases para un acuerdo de asociación que incluya un área de libre comercio. Ambas partes reunidas en Quito en enero de 2004, consideraron que la ocasión más propicia para el lanzamiento de las negociaciones sería la Cumbre de Guadalajara.

Desde la perspectiva del Sur, en la Cumbre del Mercosur, a fines de 2003 los presidentes «se congratularon por la suscripción del Acuerdo de Libre Comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina, que abre una nueva etapa en la integración de la región con la certeza que redundará en beneficios para la población de ambos bloques». Patten considera que el Mercosur ha logrado progresos significativos en el campo comercial, ejemplo que deben seguir los integrantes de la CAN y los países de Centroamérica «para poder promover la integración». La llegada de Lula al poder también da fuerza a una de las alternativas al ALCA que se promueve desde el Sur, el Área de Libre Comercio de Sudamérica (Alcsa), que suma al Mercosur los países de la CAN. La alianza con los países andinos es estratégica, y políticamente significa la unificación del continente. Esta zona de libre comercio lleva varios años en proceso de negociación y se pretende acordarla antes de que se consoliden los borradores de las negociaciones del ALCA.

Brasil, además, tiene en esta etapa una responsabilidad especial en las negociaciones con EEUU, sea en el ámbito del ALCA o del denominado «4+1», por su dimensión económica y porque comparte con Washington la presidencia de la instancia negociadora hemisférica. Pero junto con Argentina, también tendrá la posibilidad de ejercer una influencia significativa en los alcances que finalmente tengan las negociaciones en la OMC y con la UE, en especial -aunque no exclusivamente- en materia del acceso a mercados y de las reglas de juego que se apliquen al comercio agrícola y a los servicios. Con más de una década en el Mercosur, Brasil parece estar dispuesto a asumir los costos del liderazgo regional. En la III Cumbre se verá si la UE está en condiciones de cargar con los suyos al anunciar la inminente zona de libre comercio con el Mercosur. Pareciera que algunos líderes representantes de los países defensores de la Política Agrícola Común, están dispuestos a ampliar las cuotas de exportación a los países del Mercosur. Si esta posibilidad se traduce en acuerdos en la mesa de negociaciones, podría haber grandes anuncios en Guadalajara que trascenderían lo discursivo.

Luego del primer año de gobierno de los presidentes Luiz Inácio Lula da Silva y Néstor Kirchner, se espera apreciar a través de iniciativas concretas y no solo de pronunciamientos retóricos, si el futuro liderazgo presidencial de ambos países tendrá la capacidad de articular respuestas conjuntas que sean funcionales a la dimensión de los desafíos. Uno de los pronunciamientos políticos de mayor relevancia de ambos presidentes fue el llamado Consenso de Buenos Aires, lanzado en octubre de 2003, donde reafirmaron su compromiso con la agenda social y de desarrollo, y ratificaron su opción estratégica por el Mercosur, del que expresaron que «es un instrumento privilegiado de negociación que supera lo comercial».

Por todo lo anterior, pareciera que actores tanto públicos como privados de ambos continentes consideran que la agenda social está sobre la mesa y no debe separársela de la agenda exterior ni de la construcción de los procesos de integración. El tema de la cohesión social, por lo tanto, no es tan extraño ni ajeno a las preocupaciones diarias de los jefes de Estado y de las dos regiones, y tampoco es exterior a los movimientos sociales y mucho menos a la población en general. Lo novedoso es apreciar que en ámbitos donde tradicionalmente imperó la «forma» sobre el «contenido» se toquen temas tan sensibles. Algunos temen que esa presidencialización de los temas sociales los torne frívolos; lo mismo podría temerse de los «listados» de la Agenda Ética Pendiente en América Latina o los Objetivos del Milenio universalmente defendidos. El excesivo tratamiento de un tema puede trivializarlo, pero las OSCs de Europa y América Latina deberían congratularse de que un tema considerado durante la década pasada como de reclamo permanente ante las políticas y discursos economicistas y simplificadores de la reforma estructural de los años 90, ahora convoque a las más altas autoridades y se encuentre íntimamente ligado a una visión integral del desarrollo. La Cumbre de Guadalajara tratará sobre las formas de emprender ese desarrollo pendiente con equidad y abriendo mercados. En las tratativas de la UE con el Mercosur los negociadores aún discuten sobre cómo encarar los temas relativos al desarrollo y el tratamiento de las asimetrías. Estas novedosas preocupaciones en las negociaciones comerciales deberán ser coherentes en su implementación con lo que se acuerde en Guadalajara en el nivel presidencial. Por lo visto, como sociedades nos lleva años sumar conceptos para encontrar caminos de crecimiento e integración propios, no solo para las economías sino también para las sociedades.