

La tensión multilateralismo - bilateralismo en la Asociación Estratégica UE-ALC: ¿marcha atrás del tradicional enfoque europeo?.

FOGLIA MARIANA.

Cita:

FOGLIA MARIANA (2010). *La tensión multilateralismo - bilateralismo en la Asociación Estratégica UE-ALC: ¿marcha atrás del tradicional enfoque europeo?.* V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política. Asociación Latinoamericana de Ciencia Política, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-036/44>

ALACIP 2010

INTEGRACION, DIVERSIDAD Y DEMOCRACIA EN TIEMPOS DEL BICENTENARIO

La tensión interregionalismo – bilateralismo en la Asociación Estratégica UE-ALC: ¿marcha atrás del tradicional enfoque europeo?

"Trabajo preparado para su presentación en el V Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP). Buenos Aires, 28 a 30 de julio de 2010."

“Borrador”

Autoras:

- Dra. Anna Ayuso, Investigadora principal de América Latina del Centro de Estudios Internacionales CIDOB, Barcelona. aaayuso@cidob.org
- Lic. Mariana Foglia, Coordinadora del Programa América Latina del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). fogliamariana@yahoo.com.ar

ABSTRACT

Once años atrás, en 1999, la Unión Europea (UE) y América Latina Caribe (ALC) sellaban su ambición de alcanzar una Asociación Estratégica Birregional, e inauguraban un diálogo de cumbres que llegó a su VI edición en mayo de 2010 celebrada en Madrid.. En este periodo, con sus avances y retrocesos, la UE- mantuvo tradicionalmente un discurso regionalista y de apoyo a la integración regional latinoamericana que sintonizaba con la vocación europea de potenciar el inter-regionalismo.

No obstante, la dinámica de las negociaciones subregionales entre ambas regiones en los últimos años está mostrando signos de cambios en la tradicional estrategia europea de negociación con América Latina, con una mayor tendencia a fortalecer los diálogos bilaterales. Con motivo de la conclusión de los acuerdos de la UE con algunos países (Colombia y Perú) y grupos de países Centroamericanos durante la cumbre de Madrid en mayo de 2010, reabrió un antiguo debate que trata de contraponer inter-regionalismo y bilateralismo.

En este paper se trata de argumentar en contra de esa visión dialéctica, pues a nuestro entender se trata de enfoques que pueden ser complementarios y, tomando las medidas compensatorias adecuadas, el avance en las negociaciones bilaterales con algunos países puede servir para dinamizar las relaciones regionales y convertirse en incentivo hacia una mayor convergencia. El trasfondo del análisis apunta a reflexionar sobre las relaciones interregionales en un mundo globalizado y los desafíos que enmarcan la configuración efectiva de un espacio común birregional.

SUMARIO

1. EL DEBATE SOBRE EL INTERREGIONALISMO COMO OPCIÓN ESTRATÉGICA

- 1.1. El regionalismo y las negociaciones de los Acuerdos de Asociación.
- 1.2. Una estrategia actualizada para un mapa regional renovado.
- 1.3. Multilateralismo versus bilateralismo.

2. ASIMETRÍAS BI-REGIONALES: INSTRUMENTOS PARA SU TRATAMIENTO Y ESTADO ACTUAL EN LOS ACUERDOS VIGENTES

- 2.1 Instrumentos para el tratamiento de las Asimetrías bi-regionales.
- 2.2 El TLC entre la UE y Perú – Colombia: acuerdo bilateral esencialmente comercial.
- 2.3 Acuerdo de Asociación UE- CENTROAMÉRICA: el primer acuerdo integral entre dos regiones.

3. CONSIDERACIONES FINALES

LA TENSION INTER-REGIONALISMO – BILATERALISMO EN LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ALC: ¿MARCHA ATRAS DEL TRADICIONAL ENFOQUE EUROPEO?

En el decenio transcurrido desde la primera Cumbre UE-ALC en 1999 hasta nuestros días, el enfoque de la Europa comunitaria en sus relaciones con ALC ha mantenido un discurso inter-regionalista y de apoyo a la integración regional latinoamericana. Esta posición es coherente con la vocación europea de potenciar el inter-regionalismo dentro un sistema de gobernanza mundial de tendencia multipolar. Desde esta perspectiva, los procesos de integración regional se ven como un conjunto de subsistemas que deberían contribuir a la consolidación de mecanismos intermedios de concertación y de toma de decisiones más descentralizados que faciliten el diálogo multilateral en contrapeso a las tendencias unilaterales de las grandes potencias. Los cambios que vienen produciéndose en un escenario de creciente interdependencia junto a la afloración de nuevas potencias emergentes modifican, aunque no necesariamente agotan esa aproximación.

En esta dirección la asociación birregional entre ALC y la UE ha perseguido incrementar la capacidad de influir ambas regiones en la agenda internacional en cuestiones como los retos para enfrentar los riesgos ambientales del cambio climático, la consecución de los Objetivos del Milenio, la seguridad energética, la seguridad alimentaria, la lucha contra la criminalidad internacional o el mantenimiento de la paz. Pero, aunque hay coincidencia en los objetivos generales entre ambas regiones, los medios y el reparto de las responsabilidades son objeto de controversia.

Por otra parte, las dinámicas más recientes en la cooperación interregional tienden a potenciar el papel de los diálogos bilaterales entre la UE y algunos países de la región que se consideran estratégicos, como México, Chile y más recientemente Brasil. Con motivo de la conclusión de los acuerdos de la UE con Colombia y Perú de forma bilateral y con América Central de bloque a bloque, así como el anuncio de la re-apertura de las negociaciones con MERCOSUR durante la VI Cumbre UE-ALC de Madrid en mayo de 2010, se reabierto un antiguo debate sobre la tensión entre inter-regionalismo y bilateralismo. En este paper se trata de argumentar en contra de esa visión dialéctica, pues a nuestro entender se trata de enfoques que pueden ser complementarios. Es cierto que el incremento de los contactos bilaterales pueden contribuir a incrementar las asimetrías inter e intra-regionales. Sin embargo, tomando las medidas compensatorias adecuadas, el avance en las

negociaciones con algunos países puede servir para dinamizar las relaciones y convertirse en incentivo hacia una mayor convergencia.

1. EL DEBATE SOBRE EL INTERREGIONALISMO COMO OPCIÓN ESTRATÉGICA.

De acuerdo con su propia experiencia, ha sido tradicionalmente pionera en la promoción del interregionalismo. De hecho, los diálogos interregionales han desempeñado un papel importante en la estructura de la UE como actor internacional (Gomes Saraiva, 2008). Ya en la década de los 70 – en el marco de la Cooperación Política Europea (CPE)- la CE se acercaba a la región del Asia, el Pacífico y el Caribe (APC) otorgándoles un acceso preferencial al mercado europeo. No obstante, es a partir de los `90 que comienza a desarrollar una estrategia interregional más amplia, siendo clave para ello la convergencia entre los dos pilares o dimensiones de la política exterior europea estimulada por el paso de la CPE al establecimiento de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) con del Tratado de Maastrich.¹

El interregionalismo es considerado como una piedra basal de la política externa europea, fundamentada según los estudiosos en varios argumentos. Entre ellos, la *construcción de la identidad europea como actor global*, lo que implica aumentar mediante las estrategias interregionales su “presence” y “actorness” en la arena internacional para ser coherente con su peso económico, político y cultural. De esta manera la UE participa en la construcción de las reglas de juego internacional y gana legitimidad (Soderbaum, 2005, p. 371). Esta motivación se corresponde con la creciente visión de la UE como “civilian power” (Hill, 1990) o “civilizational model” (Reiter, 2006) cuyo objetivo es promover hacia afuera los valores que la Unión legitima hacia dentro (pluralismo, estado de derecho, economía de mercado) aplicando un modelo de conducta que prescinde del uso de la fuerza. Se trata de lo que en el lenguaje oficial de la propia Comisión Europea se traduce en “el aspecto humano de las relaciones internacionales” (Comisión Europea, 2004, p. 1).

En la misma línea, la diferenciación entre “soft” y “hard” power en términos de Joseph Nye, es generalmente citada para distinguir la política exterior europea basada en el atractivo de su cultura, sus ideales y su política, y la política exterior norteamericana más militarista y coercitiva. Una tercera motivación - más realista y no menos pragmática- es *promover el poder de la UE*. Bajo este argumento, el interregionalismo le sirve a la UE para incrementar su peso económico relativo, especialmente en relación a EE.UU. y Japón, y promover su poder absoluto en relación al sur. El interregionalismo le permitiría a la UE balancear el equilibrio de poderes a nivel mundial reservándose un lugar primordial en el tablero estratégico internacional. Y en la misma sintonía, a la hora de explicar este creciente interregionalismo, Stephan Keukeleire destaca que la UE está desarrollando lo que él denomina una “política exterior estructural” basada en estrategias y alianzas hacia otras regiones del mundo cuya meta es promover cambios estructurales de largo plazo en dichas regiones.

Estas consideraciones pretenden subrayar que la UE y ALC han sentado las bases de sus respectivos procesos de integración sobre pilares disímiles. La UE, mediante la promoción del regionalismo y el interregionalismo ha tratado de proyectar su propia experiencia avalada por el logro de haber construido un espacio de paz, crecimiento y estabilidad económica y social en la otrora convulsa Europa, que además goza de gran fuerza de atracción en su entorno (Peña, 2010a: 429). Aunque la última ampliación y las consecuencias de la crisis económica han generado grandes tensiones en la

¹ La importancia de las dimensiones de la política exterior europea y su vinculación con los diálogos interregionales no son abordados aquí de forma amplia por cuestiones de espacio. No obstante, se recomienda el artículo de Miriam Gomes Saraiva “La Unión Europea como un actor internacional y los países del MERCOSUR”, en especial el apartado “Las dimensiones de la política europea y los diálogos interregionales”. En Philippe De Lombaerde, Shigeru Kochi and José Briceño Ruiz (Eds). “Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional”. España, Editorial Siglo XXI, 2008.

construcción europea, ésta sigue adelante con los grandes retos que implican desarrollar el Tratado de Lisboa y, entre muchas otras cosas, dotarse de un servicio externo común para reforzar su acción exterior. Frente a los agoreros presagios desde diversos frentes que vaticinan el fracaso del proyecto europeo a cada momento de dificultad, la UE suele salir reafirmada de las crisis. Así, el ataque al euro propiciado por la mayor crisis financiera desde el nacimiento del proyecto de integración europea, ha puesto de manifiesto las debilidades de la institucionalidad de la unión monetaria. Pero ha sido respondido (tras un doloroso trance de vacilación) con más Europa y no menos. El proyecto europeo avanza mediante el diseño de un andamiaje complejo y con formas cada vez más heterogéneas, pero lo hace sobre las bases sólidas de un acervo jurídico e institucional común irrenunciable.

Las bases sobre las que se asienta la integración regional en América Latina son muy diferentes a la experiencia europea y han ido modificándose a lo largo de la historia reciente, respondiendo tanto a cambios en el contexto global como a dinámicas intra-regionales. Esto ha dado lugar a una superposición de distintos organismos y foros con diversas dinámicas integracionistas que responden a transformaciones que se han ido operando en la región (Peña, 2010a: 427). Los primeros procesos (el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano) fueron prácticamente coetáneos de los inicios de la experiencia europea. Aunque ambos formalmente adoptaron una institucionalidad similar a la de la entonces Comunidad Económica Europea las divergencias fueron patentes desde el inicio, tanto en la naturaleza del proceso (más supranacional en Europa), como a la lógica de inserción internacional (que en el caso de América Latina se concretaba en un modelo de desarrollo estatista de inspiración estructuralista). La inestabilidad política y económica de Latinoamérica en los años 80, cuando la transición democrática y los esfuerzos por la pacificación de conflictos armados en la región convivieron con la atroz crisis de la Deuda Externa, determinó el parálisis de los programas de integración regional durante la bautizada como “década perdida”.

A comienzos de los noventa, y al hilo del surgimiento del denominado “regionalismo abierto” teorizado desde la CEPAL, se inició una renovación del mapa de la integración latinoamericana (Sanahuja, 2010b:87) que afectó, tanto a su composición, como a las orientaciones y posiciones estratégicas de sus componentes. El principal exponente fue la firma del tratado de Asunción en 1991 por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay que dio lugar al nacimiento de MERCOSUR. Pero también ese mismo año se relanzó el proyecto centroamericano mediante el Protocolo de Tegucigalpa que creó el Sistema de Integración Centroamericano. En el caso andino, tras el acuerdo de crear una zona de libre Comercio en 1993, el Protocolo de Trujillo de 1996 supuso el nacimiento de la Comunidad Andina (CAN). Siguiendo esa estela, también la CARICOM modificó el tratado constitutivo en 1992 aunque su dinamismo fue menor. Pero las bases de estos proyectos tampoco se asemejaban a las europeas.

El nuevo regionalismo de los noventa tenía una vocación instrumental, dirigido fundamentalmente a ganar autonomía y capacidad de negociación, mejorar su inserción en el mercado internacional crecientemente globalizado y diversificar sus relaciones hacia el exterior para reducir dependencias (Mellado, 2010: 362). Su despegue coincidió con el estancamiento de la Ronda del Uruguay del GATT y con la decidida ofensiva de los Estados Unidos para negociar la liberalización comercial a lo largo de toda la región (De Lombaerde et al., 2008: 18). Primero firmó en 1992 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con sus vecinos, México y Canadá. Después lideró el “Plan de Acción para las Américas”² lanzado en 1994 para la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estas iniciativas centradas en el libre comercio tuvieron respuesta en cambios en la dinámica de la integración latinoamericana. Siguiendo a México, los países centroamericanos apostaron por una mayor integración con Estados Unidos lo que les llevó a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC), el CAFTA (por sus siglas en inglés) en 2004,

² Basado en la “Iniciativa para las Américas” que el presidente Bush (padre) lanzó en 1990.

negociado de forma bilateral aunque con un esquema común. Estos se sumaron al TLC de Chile con Estados Unidos firmado en 2003.

1.1. El nuevo regionalismo y las negociaciones de los acuerdos de Asociación.

Inicialmente los dos mecanismos de integración de América del Sur (MERCOSUR y CAN) se resistieron al proyecto ALCA y optaron por mantener su oposición a los TLC y apostar por las negociaciones multilaterales en el seno de la Ronda de Doha para la revisión del GATT (por sus siglas en inglés) dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Al tiempo, la iniciativa negociadora de Estados Unidos generó una contra-réplica por parte de la UE que lanzó su propuesta de una Asociación estratégica con la región en un reflejo reactivo que ha caracterizado sus relaciones con América Latina. Con la convocatoria de la primera Cumbre entre la UE y ALC en Río de Janeiro de 1999 se inició una nueva fase en la relación en la que Europa trató de desmarcarse del enfoque puramente comercial de los acuerdos con Estados Unidos.

La UE trataba así de potenciar su rol normativo en defensa de un modelo que incorpora tres dimensiones: la política, mediante el diálogo en diversos niveles; la económica, incluyendo comercio e inversiones; y la cooperación al desarrollo, que incorpora las políticas sociales. Esta visión incluía como elemento estratégico el apoyo a la integración regional y se expresaba en una preferencia por la negociación en bloque con los organismos existentes y la elaboración de estrategias de cooperación regionales con dichos bloques, que convivían con las estrategias nacionales³.

En esta línea, la UE adoptó como factor condicionante de las negociaciones de los acuerdos un papel de “federador externo” (Sanahuja, 2007: 24). Esto suponía que, para avanzar en las negociaciones en bloque hacia acuerdos que incluyeran el establecimiento de una Zona de Libre Comercio (ZLC) con la UE, se exigía una serie de avances en el establecimiento de las respectivas uniones aduaneras, aunque fueran imperfectas. Estos progresos eran sometidos a una evaluación conjunta según se acordó con los países andinos y Centroamérica. Como contrapartida la UE apoyaba financieramente a las instituciones de integración y ofrecía asistencia técnica para la adopción de las medidas necesarias, apelando a los incentivos que proporcionaría el futuro acuerdo de asociación. En el caso del MERCOSUR, el apoyo institucional por parte de la UE también ha sido uno de los pilares fundamentales del vínculo interregional. Con la cooperación de la UE mediante la transferencia de conocimientos y ayuda técnica, el MERCOSUR ha logrado avanzar en variados aspectos de su institucionalidad: la Secretaría del MERCOSUR pasó de ser una unidad administrativa a transformarse en una unidad técnica informatizada; se mejoró el funcionamiento del sistema de arbitraje y resolución de conflictos; se consolidó la Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR; se perfeccionó el Comité de Normalización y el Programa de armonización aduanera; se ha capacitado a técnicos en lo relativo a normas sanitarias y fitosanitarias, entre otros muchos aportes que han resultado de gran eficacia para avanzar en el esquema de integración del MERCOSUR y que hacen evidente la pretensión del mencionado rol de “federador externo” de la UE. Sin embargo no se llegó a buen puerto en las negociaciones para un acuerdo de asociación de bloque a bloque.

En la práctica los países que lograron firmar los acuerdos de asociación más avanzados fueron México y Chile, no estaban integrados plenamente ninguno de los tres procesos subregionales y en cambio sí habían firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Esto ha desatado la acusación hacia la UE de incoherencia de las relaciones de la UE con la región. No obstante existen algunas razones que permiten argumentar esta aparente contradicción. y explican porque se avanzó más rápido en estas dos negociaciones. En primer lugar, es evidente que si estos países no pertenecían a ningún mecanismo de integración como miembros plenos no era posible

³ No obstante la cooperación con entidades sub-regionales no pasó del 7% en América Central, el 2% a la CAN y el 1% a MERCOSUR según la evaluación de DRN, ADE, ECO y NCG (2004).

incluirlos en una negociación bloque a bloque. El segundo punto es que, dado que estos países ya habían negociado un TLC asimétrico con países industrializados, estaban más preparados para afrontar unas nuevas negociaciones Norte-Sur⁴. La tercera razón tiene que ver con el diseño gradualista de la estrategia regional europea de relación con América Latina, que había optado por una diferenciación de instrumentos en función del grado de desarrollo de los países y regiones socias. Según ésta, hacia los países más desfavorecidos se concentraban los recursos de cooperación financiera no reembolsable, mientras las relaciones comerciales se regían por el régimen preferencial no recíproco del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG). A éste se le añadió un tratamiento más preferencial, el SPG-Drogas al que podían acogerse Centroamérica y los países andinos. En cambio con los países de desarrollo medio alto, la opción era una cooperación económica (en su momento denominada “avanzada”) que, atendiendo a su condición de países de renta media, incluía una mayor participación financiera del país socio. En las relaciones comerciales con estos países el objetivo era el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio. Claramente México y Chile son exponentes de esta última categoría, siendo actualmente ambos miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Otro factor que facilitó las negociaciones con México y Chile fue la mayor complementariedad de los mercados con esos dos países, por lo cual los elementos de conflicto eran menores. Finalmente, es innegable que es más fácil negociar con un solo país que hacerlo con un grupo de países con realidades y coyunturas distintas que, por tanto, pueden tener intereses y posiciones contrapuestas respecto a las materias a negociar, especialmente si se dan grandes asimetrías entre ellos como ocurre en el MERCOSUR. Pero además habían otros incentivos para esas negociaciones en ambas partes; para Europa se trataba de no perder posiciones en los respectivos mercados frente a los Estados Unidos⁵, al tiempo que los inversores europeos interesados podrían beneficiarse del mejor acceso que los TLC proporcionan al mercado norteamericano, especialmente en el caso de México que vería así incrementar su inversión directa. Además para México y Chile, la firma de un TLC con la UE trataba de mantener o ganar una diversificación de sus exportaciones, en este caso más aplicable a Chile que a México.

1.2 Una estrategia actualizada para un mapa regional renovado

El escenario de AL se configura como un particular andamiaje de foros sobrepuestos que configuran un mapa de propuestas integracionistas heterodoxas. De aquí que los cambios producidos en los últimos años en la región obligan a actualizar la estrategia regional de la UE hacia América Latina. Son muchos, pero aquí atenderemos únicamente a tres aspectos de esos cambios que afectan de forma específica a las negociaciones de los acuerdos con la UE y al apoyo a la integración regional.

El primero son las nuevas dinámicas que se están produciendo en los procesos de integración y cooperación regional latinoamericana; el segundo el auge del nacionalismo y las pugnas de liderazgo regional. El tercero es el incremento exponencial de los TLC extra-regionales. Como es notorio, son tres aspectos que están interrelacionados y que generan tensiones por lo que inciden en la relación bi-regional con Europa.

Respecto a las transformaciones en el mapa de la integración regional en ALC, hay varios elementos que conducen a hablar de un posible cambio de ciclo surgido de la crisis del regionalismo abierto (Sanahuja, 2010, b; 95). Las referencias a la crisis del modelo se fundan sobre todo en las dificultades de los dos procesos de integración tradicionales de América del Sur. Las dudas sobre la viabilidad de la CAN por sus desavenencias internas es un lugar común, especialmente tras el abandono del grupo por parte de Venezuela en 2006. La salida de este país se produjo tras la

⁴ Esto mismo es aplicable al caso de Colombia y Perú.

⁵ Una de las consignas que presidió las negociaciones de la UE con México y Chile fue la exigencia de la paridad con el tratamiento otorgado a los Estados Unidos.

decisión de Perú y Colombia de negociar, en contra de la postura tradicional del bloque, sendos TLC con los Estados Unidos. La situación actual muestra un empate técnico entre los actuales 4 socios: los dos mencionados que apuestan por la liberalización comercial y potenciar al máximo la inserción internacional por una parte; y por otra Bolivia y Ecuador que apuestan por un nacionalismo económico más proteccionista, a pesar de que sus ingresos y actividad económica tienen fuerte dependencia de sus exportaciones de materias primas. De momento, a falta de mejor alternativa, la CAN sobrevive con sus constantes vitales bajo mínimos, casi por pura inercia de un aparato institucional de gran complejidad y dudosa efectividad.

La situación de MERCOSUR no es tan grave, pero también padece de una cierta esclerosis que la imposibilita avanzar en el proceso de profundización de la integración. A pesar de las declaraciones y un cierto refuerzo de la institucionalidad en los últimos años, el proceso sigue lastrado por la renuncia de los Estados a ceder un ápice de soberanía, no ya en la toma de decisiones sino incluso en el desarrollo, la aplicación o control de las mismas. Si la grave crisis económica argentina de comienzos de siglo paralizó los avances en la integración, los subsiguientes años de bonanza y crecimiento gracias al incremento de los precios de las materias primas no sirvieron tampoco para avanzar mucho. En esas condiciones los pequeños países (Uruguay y Paraguay) han comenzado a cuestionar el funcionamiento de un proceso que no les reporta beneficios y les resta margen de maniobra. Ambos países han reprochado a Brasil y Argentina primar la bilateralidad en sus relaciones y no tener en cuenta los intereses de los socios menores (Ayuso, 2010a). De ahí ha surgido la reclamación de incorporar mecanismos para el tratamiento de las asimetrías y ya se está realizando una revisión de los efectos de dichas asimetrías.⁶ Los resultados de este ejercicio que a día de hoy han sido escasos se podrán valorar a medio plazo, pero ya ha generado algunos instrumentos como el Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR (FOCEM) y el tema va a continuar en la agenda. La incorporación de Venezuela, pendiente de concretar por la falta de ratificación del Tratado de adhesión por parte del Parlamento paraguayo puede alterar el equilibrio de fuerzas internas de MERCOSUR. Cuando se concrete se podrán valorar los efectos dentro de la organización.

La otra gran novedad es la creación de UNASUR, una iniciativa surgida en la Cumbre de Brasilia de 2000 que en estos momentos es el proceso más dinámico, aunque todavía adolece de cierta indefinición. La iniciativa se basó en tres pilares: el diálogo político para la concertación de las políticas externas, con especial atención a los temas de Seguridad regional; la integración económica a través de una progresiva convergencia de los acuerdos de concertación económica (ACE) celebrados al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre los países y grupos de países de la región; el tercer pilar es la integración física, que tiene su principal baza en la pre-existente Iniciativa para la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA) a las que se suman otras iniciativas de integración energética que están en vías de definición. Con la creación de un Consejo Suramericano de Defensa y el reciente nombramiento en mayo de 2010 de un Secretario General que recayó en el ex-presidente argentino Nestor Kirchner, se va concretando la conformación un nuevo bloque liderado por Brasil, pero secundado por otros países, como Argentina y Venezuela. Todos ellos aspiran a incrementar su influencia en la región y en la agenda global en temas como la Seguridad, la estabilidad financiera y la regulación de los intercambios comerciales y financieros o el cambio climático. No obstante, su emergencia suscita dudas sobre las consecuencias en los otros procesos de integración suramericanos; sobre si va a contribuir a una progresiva convergencia o si va a suponer un abandono de la vía integracionista iniciada por el regionalismo abierto y va a derivar hacia otra más intergubernamental y de mayor componente

⁶ La decisión 33/07 estableció un Grupo de Alto Nivel (GAN) para elaborar el Plan Estratégico para la superación de las Asimetrías en Mercosur y estableció unos lineamientos indicativos en cuatro pilares: Acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; Acciones de apoyo a la *competitividad* de las economías menores; *Acceso a los mercados* regionales y al resto del mundo; y *Marco institucional* para el desarrollo de programas comunitarios de desarrollo social.

político (Sanahuja, 2010b: 120).

En la vía intergubernamental también caminan los acuerdos de cooperación entre los países de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Este es un proyecto fuertemente ideológico y liderado claramente por el presidente venezolano Hugo Chávez que apela a una solidaridad entre las naciones que apoyan la implantación del denominado socialismo del siglo XXI. Esta iniciativa carece de institucionalidad y básicamente se sustenta sobre acuerdos bilaterales de cooperación que van destinados, bien a programas de asistencia social, bien a proporcionar petróleo a precios subvencionados por parte de Venezuela a sus socios. La baja de los precios del crudo como consecuencia de la crisis económica mundial y los crecientes problemas económicos de Venezuela hacen cuestionar su viabilidad futura. Al tiempo, la abierta confrontación de estos países con Estados Unidos y su fuerte alianza con Cuba hace depender la supervivencia y composición de esta iniciativa del mantenimiento del apoyo popular a los actuales líderes en un contexto político crecientemente polarizado. La alianza de estos liderazgos populistas está teniendo impacto en los otros proyectos de integración y cooperación regional en América Latina; sea por la mencionada división en la CAN y la futura incorporación de Venezuela al MERCOSUR, o por la influencia en algunas de las decisiones de la UNASUR e incluso, ya en el plano hemisférico, su condicionamiento de la actuación en la Organización de Estados Americanos (OEA) (Magide, 2010). Su capacidad de presión se amplifica gracias al absoluto intergubernamentalismo de estos foros que impiden tomar cualquier decisión importante que no sea unánime.

Lo mismo sucede con la última de las iniciativas que reúne a todos los países de América Latina y el Caribe. Tras una primera reunión en Sauipé (Brasil) en diciembre de 2008, la cumbre de Cancún (México) de marzo de 2010, decidió avanzar en la creación de un nuevo mecanismo que fusionará el Grupo de Río y las nuevas Cumbres ALC. La importancia de esta iniciativa es la incorporación de México, Centroamérica y el Caribe, que en la última década habían basculado ostensivamente hacia la órbita de los Estados Unidos tras la firma de los TLC's. La iniciativa se puede interpretar como una alianza entre México y Brasil, tratando de recuperar algo de su debilitado liderazgo en Mesoamérica el primero y de ampliar su área de influencia el segundo. El ambiguo papel que han jugado ambos en la crisis de Honduras han puesto en evidencia las carencias que aun tiene esta supuesta acción común. Los países bolivarianos apoyan esta iniciativa por considerar que puede convertirse en una alternativa a la OEA sin Estados Unidos, aunque la mayoría de los demás socios lo nieguen. Las diferencias ideológicas en el seno de la organización hacen presagiar que no pasará, de momento, de un foro de concertación política. Pero por vez primera existe una instancia que une a todos los países de la región y podría contribuir a dinamizar el diálogo bi-regional con la UE tomando el relevo del Grupo de Río.

Todos estos cambios no tienen porque suponer un giro copernicano en las relaciones, pero Europa debe atender a los nuevos procesos que se desarrollan en la región latinoamericana si quiere frenar la tendencia a la devaluación de su papel internacional. La estrategia regional de la UE para América Latina que elaboró la Comisión en 2008 “La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina: Un compromiso común” ya abogaba por dar un nuevo impulso a los diálogos con México y Chile derivados de los acuerdos de asociación, a los que se viene a sumar el diálogo con Brasil. Con este nuevo diálogo político se pretendía dar un estatus privilegiado al mayor socio de la región y para ello se lanzó la asociación estratégica durante el semestre de presidencia portuguesa del Consejo de la Unión Europea en 2007. El primer comunicado conjunto de Lisboa afirmaba que se trata de un foro de diálogo político y no de negociación comercial y afirmaba que ambas partes están comprometidas con la conclusión de un acuerdo de asociación entre la UE y MERCOSUR. Esto se reiteró en la cumbre de Río de Janeiro de 2008 y de Estocolmo de 2009, donde se aprobó un plan de acción conjunto en ámbitos como el comercio, la energía, el inter-regionalismo y la ciencia y la tecnología y se estableció el funcionamiento del comité ministerial que se reunió por vez primera en Madrid el 15 de febrero de 2010. En esta ocasión ambas partes se mostraron proclives a

la reapertura de las negociaciones comerciales entre la UE y MERCOSUR con el horizonte puesto en la Cumbre de Madrid.

1.3. Multilateralismo versus bilateralismo.

En la más reciente Comunicación de la Comisión “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” de septiembre de 2009 se ha mantenido la voluntad política de intensificar las relaciones con las subregiones, pero al mismo tiempo se da pie extender los diálogos estratégicos con otros países de la región, intensificando el acuerdo de asociación con Chile y en general se habla de consolidar las relaciones bilaterales con los distintos países “para complementar al apoyo de la UE a las agrupaciones regionales”. Al tiempo el texto asume el fracaso de las negociaciones bloque a bloque con los países de la CAN que ha conducido a la firma de los acuerdos de asociación con Perú y Colombia.

Esto ha generado el recelo de que la vía bilateral puede erosionar el papel del diálogo bi-regional y generar tensiones por pugnas de liderazgo entre los países de la región. Con ello se ha revitalizado un viejo debate que pretende oponer inter-regionalismo a bi-lateralismo como opciones excluyentes. Quienes argumentan tal dicotomía no siempre defienden la misma opción, pero coinciden en considerarlas antagónicas. Para los proclives al inter-regionalismo la decisión de negociar o incluso dialogar bilateralmente supone una incongruencia con el enfoque tradicional y erosiona los esfuerzos empleados en fortalecer los procesos de integración latinoamericanos (Maihold, 2007 : 136). Entre los que optan por un bi-lateralismo como vía alternativa se encuentran, por una parte, a los defraudados por la falta de avances. Éstos piensan que la vía regionalista ha fracasado por la renuncia de los procesos de integración latinoamericana a profundizar hacia una fase de mayor supranacionalidad (Mangas, 2010: 146) y por tanto defienden abrir la vía bilateral para desbloquear las relaciones (Gratius, 2007: 2). Otro sector entiende que, al margen de avances o retrocesos en la integración latinoamericana, el bilateralismo responde mejor a los intereses europeos, concentrados en aquellas economías más grandes y prósperas que ofrecen oportunidades de negocio⁷

Todas estas visiones son defendibles y tienen su parte de razón pero adolecen de cierto reduccionismo. Los desencantos con la integración latinoamericana vienen en buena medida del vano intento de buscar un espejo en la región y trasladar un modelo que se pretende difundir. La construcción europea es un fenómeno histórico y político en evolución imposible de ser trasladado a otras latitudes (Obaya, 2009; 23). Esa es una vía efectivamente fallida, pero de ahí a sentenciar que la integración latinoamericana esta enterrada va un gran trecho. Ignorar los nuevos procesos que se desarrollan en la región y optar por una relación bilateral sería tan autista como lo fue tratar de impulsar desde fuera un modelo jurídico institucional a base de condicionalidades y subvenciones. Desde Europa no se debe ni puede pretender conducir la estrategia de integración regional latinoamericana, pero se ha de estar bien atentos a los cambios y adoptar estrategias de adaptación con visión de futuro y no solo reactivas. Los diálogos estratégicos con México, Brasil o Chile y los que puedan venir con Argentina o Perú no sustituyen, si no complementan, al igual que los diálogos sectoriales, unas relaciones bi-regionales que además no son estrictamente intergubernamentales.

Las relaciones eurolatinoamericanas no se limitan a relaciones institucionales de bloque a bloque o de gobierno a gobierno. Entre América Latina y Caribe y la UE se ha ido constituyendo una red de interrelaciones entre un gran número de actores (ZUFIAUR; 2010, 3), quienes dan contenido real a una relación multinivel que va adquiriendo densidad bajo las grandes declaraciones. La red de intereses e interdependencias es mayor de lo que pareciera a primera vista, aunque varía en función de los diversos actores y los ámbitos que se tomen en consideración, pero es preciso que se busquen los instrumentos apropiados para canalizarlos (Maihold, 2007; 150). Hay que explorar más el rol de

⁷ Como ejemplo la intervención de Carlos Malamud recogida en FORO EURO LATINOAMERICANO DE CENTROS DE ANÁLISIS (2010), p. 58

los actores no estatales, tanto en los procesos de integración mismo como en las relaciones interregionales, y analizar la capacidad de que dichos procesos generen expectativas positivas en los actores sociales (Obaya, 2009; p.28). Los acuerdos de asociación son parte de un engranaje de instrumentos que deben aportar un factor de estabilidad jurídico institucional y al tiempo servir de elemento dinamizador de las relaciones, pero siempre dentro de una visión de conjunto que aborde las interrelaciones y las diferencias entre los diferentes actores participantes.

2. ASIMETRÍAS BI-REGIONALES: INSTRUMENTOS PARA SU TRATAMIENTO EN LOS ACUERDOS DE ASOCIACION.

El comercio es un elemento esencial para consolidar una asociación estratégica en las relaciones UE-ALC. Las negociaciones en materia comercial están condicionadas por cambios substanciales en el contexto regional e internacional. Los efectos de la crisis internacional, que afecta también de forma desigual a los diversos países y regiones, sin duda condicionarán la percepción que se tiene de las diversas alianzas y el juego de oportunidades y riesgos que conlleva. En este sentido, la evolución de las relaciones con otros actores de gran peso específico en la región como Estados Unidos y China tendrá consecuencias para la asociación bi-regional. En parte porque, la política europea hacia ALC se ha caracterizado por seguir un patrón más reactivo que pro-activo, pero también porque Latinoamérica y en particular algunos países con fuerte incidencia regional como Brasil pueden modificar sus estrategias de negociación dado el estancamiento de la Ronda de Doha. De hecho la re-apertura de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR puede en parte ser interpretada en dicho sentido (Peña, 2010b). El incremento del número de TLC's Norte-Sur y Sur-Sur por parte de numerosos países de la región que incluyen, no solo Estados Unidos y la UE, sino China, Japón, Corea o India también presiona para mover ficha a aquellos países más renuentes a la liberalización. China ya es el principal socio comercial de Brasil y ha desplazado o amenaza con hacerlo del segundo lugar, tras Estados Unidos, a la UE en diversos países de la región.

Los espacios sub-regionales de negociación entre la UE y ALC han seguido diversas velocidades y grados de evolución. Esta asincronía de los procesos negociadores de la UE con los distintos subgrupos regionales y países genera tensiones, tanto en las relaciones inter-regionales, como al interior de los procesos de integración latinoamericano como es notorio en el caso de la CAN. Además los diferentes tratamientos y bases reguladoras de las relaciones con cada uno de los países y/o regiones dificultan la convergencia hacia una agenda bi-regional común y pueden causar desviaciones de comercio. Aunque las diferencias de toda índole entre los distintos países y regiones de ALC precisan de tratamientos diferenciados se debería mantener una coherencia entre las diversas negociaciones, evitando incrementar las asimetrías intra-regionales. De aquí que a continuación analicemos el tratamiento en materia de asimetrías en los acuerdos vigentes entre la UE y AL, pues si bien es cierto que la creciente heterogeneidad de la región (Alonso, 2010: 93) obliga a modificar una aproximación excesivamente rígida hacia Latinoamérica por parte de la UE y a idear mecanismos flexibles, se debe evitar que ello incremente las asimetrías y las tensiones regionales.

En esta sección abordaremos primeramente los principales instrumentos disponibles para el tratamiento de las asimetrías birregionales y luego dedicaremos especial atención a los resultados de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre la UE con Perú y Colombia así como al Acuerdo de Asociación con Centroamérica, ambos rubricados en la última Cumbre de Mayo 2010 en Madrid⁸. Los acuerdos son un elemento esencial, porque además contribuyen a reducir el elemento unidireccional que ha caracterizado en buena medida las relaciones entre la UE y América Latina. Los acuerdos de asociación (AdA) serán beneficiosos dependiendo de su contenido, de las características estructurales de los socios, y de las políticas internas que éstos apliquen. Pero para

⁸ Para éstos últimos nos basamos en textos no oficializados ya que en estos momentos están en fase de revisión de los servicios jurídicos para su autenticación en diferentes lenguas.

que ambos socios ganen en la apuesta estratégica birregional, será necesario asegurar una reciprocidad efectiva con tratamiento adecuado de los costes de transición y ajuste, afrontando a su vez las dinámicas de polarización con un tratamiento adecuado de las asimetrías.

En este sentido, tanto en la negociación como en el desarrollo e implantación de los AdA es necesario evaluar adecuadamente la diversidad de la región y los distintos grados de desarrollo, no solo entre países, sino también entre regiones al interior de cada país. Este análisis es imprescindible para abordar adecuadamente también las asimetrías bi-regionales, teniendo en cuenta que al interior de la UE también hay una diversidad creciente y entre los nuevos miembros y se encuentran regiones de un nivel de desarrollo similar e incluso menor que algunas regiones de América Latina. Reconocer la pluralidad implica también asumir la disparidad en la vocación integracionista de los países latinoamericanos y que distintas realidades requieren diferentes soluciones. Por tanto, no existe una receta única, si no un menú que debe adaptarse a las condiciones de cada situación manteniendo un objetivo común que conduzca hacia una mayor convergencia y complementariedad.

Antes de profundizar en el tratamiento de las asimetrías, vale destacar que el diseño de ese mapa de relaciones entre la UE y los bloques regionales y países en AL está constreñido por otros marcos regulatorios; en primer lugar las reglas de la OMC, en segundo lugar el marco ALADI para el conjunto de América Latina y en tercer lugar los distintos marcos subregionales de integración, uno único para la UE y una pluralidad en el caso de América Latina. Todo ello conduce al problema de la compatibilidad entre las múltiples membresías⁹ A lo mencionado hay que añadir la existencia simultánea de numerosos acuerdos de libre comercio vigentes celebrados tanto por la UE como por los países y bloques de ALC que también pueden generar problemas potenciales de compatibilidad intrínseca entre todos ellos y, en consecuencia, con las reglas de la OMC para cada parte de los acuerdos, así como con la ALADI. Se supone que los procesos de integración que se han puesto en marcha son compatibles entre sí, pero no se ha determinado con precisión si existe convergencia real entre ellos o si bien cuando se celebran nuevos acuerdos se hace caso omiso de obligaciones asumidas en los anteriores (Cienfuegos, M., 2006). Para tratar de prevenir conflictos derivados de estas membresías múltiples simultáneas los acuerdos ya concertados contienen cláusulas que contemplan que el mismo no impide que se establezcan uniones aduaneras, zonas de libre comercio u otros arreglos con terceros países siempre cuando no alteren los derechos y obligaciones establecidos en el AdA¹⁰. Pero ello no resuelve la cuestión de si los que llegan a celebrarse son realmente compatibles entre sí ya que no se establece ningún procedimiento de revisión preventiva.

2.1 Instrumentos para el tratamiento de las Asimetrías bi-regionales

Una negociación para la conformación de una asociación birregional no garantiza que se vaya a obtener el mismo grado de preferencia que se tiene con el SPG aunque es cierto que en las negociaciones con Centroamérica ese ha sido el punto de base para las negociaciones. Lo cierto es que, dada la exigencia del GATT de reciprocidad, en las ZLC las contrapartidas comerciales de los PVD siempre deberán ser mucho mayores. Este hecho es especialmente relevante en el marco de negociaciones de alcance regional, puesto que las ventajas se negocian en bloque y consecuentemente, los beneficios obtenidos no tendrán el mismo impacto entre los diferentes participantes especialmente cuando al interior de los grupos también hay fuertes asimetrías como en MERCOSUR. Pero para el tratamiento de las asimetrías bi-regionales en el caso de los Acuerdos de Asociación ambas partes negociadoras podrán escoger en dónde concentrar los esfuerzos de la negociación para defender sus intereses, en lugar de verse sometidas a condiciones unilaterales u

⁹ Para profundizar en los condicionantes multilaterales y regionales de los acuerdos de asociación ver AYUSO, A (2009b) "Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global" Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo" (EXPO/B/AFET/2008/61).

¹⁰ Decisiones 2/2000 y 2/2001 del Consejo Conjunto en el caso UE- México y Art. 56 del Acuerdo UE- Chile

obtener beneficios en áreas que poco le aportan, como sucede en el SPG (Esteve et al., 2009). En los mecanismos unilaterales son los intereses del país concesionario los que determinan los productos abarcados y los márgenes de preferencias y no los del beneficiario de ellas (López Jurado, 2005).

Otra ventaja que ofrecen los acuerdos de libre comercio para el tratamiento de las asimetrías en contraste con el SPG, es que el Acuerdo establece un Consejo de Asociación paritario que tiene por función velar por la aplicación e interpretación del acuerdo, lo que facilita la solución de los problemas y puede ayudar a adecuar la aplicación ante situaciones cambiantes. Los acuerdos además cuentan con un mecanismo de solución de controversias en el que las partes estarán en igualdad de condiciones. Asimismo, la cláusula democrática que figura en los acuerdos es recíproca y no unidireccional como en los mecanismos unilaterales y las discrepancias que surjan en su aplicación son reconducibles a mecanismos de concertación paritarios. Por su parte las cláusulas sociales y ambientales también se negocian. Así se puede introducir mayor flexibilidad en la aplicación y establecer mecanismos de control específicos. En los acuerdos con bloques que tienen grandes asimetrías entre sus miembros habrá que recurrir a la geometría variable para evitar efectos negativos en los países más débiles.

Establecer mecanismos para el tratamiento de las asimetrías en los AdA implica tratar de prever los efectos económicos y sociales negativos que puedan tener la implantación de dichos acuerdos durante la negociación para limitarlos en la medida de lo posible o compensarlos cuando sean inevitables.

Se trata, en primer lugar de incorporar un tratamiento asimétrico de socios desarrollados y no desarrollados en los compromisos comerciales de un acuerdo internacional, el denominado tratamiento especial y diferenciado. Pero eso no es todo, en segundo lugar hay que introducir *políticas compensatorias*, también denominada “agenda de acompañamiento” (Osterlof y Villasuso, 2007) que responden a las dinámicas generadas por los acuerdos. En tercer lugar se trata de ir más allá y elaborar una agenda social de *políticas complementarias* que aborden en igualdad de condiciones las dimensiones política y social junto a la económica incorporándolas a la agenda de desarrollo, tanto en el nivel internacional, como el nacional y local. Todo ello implica la utilización de un conjunto diverso de instrumentos que incorpora el diálogo, la concertación, la participación social y la política de cooperación para el desarrollo.

Un paso previo es identificar esos posibles efectos y con esta finalidad la UE estableció la obligación de elaborar, con carácter previo a la conclusión de los acuerdos, una “Evaluación de impacto del comercio sobre la sustentabilidad” (EIS). La función de los EIS es hacer previsiones de los impactos económicos sociales y medioambientales que pueden producir las medidas de liberalización con el fin de establecer medidas preventivas, políticas compensatorias y valorar los instrumentos y recursos necesarios.

- En el caso de **México** el estudio no llegó a hacerse y es notorio que AdA de la UE con dicho país no reconoce las asimetrías que se dan entre la UE y México, ni se crean mecanismos de compensación que faciliten su reducción o compensen a los sectores sociales afectados por la apertura económica con acciones de cooperación. Es además palmario el desequilibrio entre las disposiciones relativas al comercio y la inversión en comparación con las que regulan la cooperación y el diálogo político. A pesar de que existía un gran margen para desarrollar, se ha hecho un uso muy limitado.
- Para el AdA de **Chile** sí se hizo un EIS (Planistat Luxembourg y CESO-CI, 2002) pero su contenido tuvo poco que ver con las negociaciones y no se establecieron mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones. El estudio se hizo en paralelo a las negociaciones por lo

que las conclusiones tuvieron muy poca influencia en unas negociaciones que prácticamente estaban finalizadas. Por otra parte apenas se apreciaba los impactos negativos, ni en la sostenibilidad económica, ni en la social, más allá de los problemas de desigualdad ya existentes antes de la firma del acuerdo. En cambio sí se preveía un impacto ambiental por el incremento de la presión en la explotación de recursos naturales. Como medidas de mitigación se propuso reforzar las capacidades regulatorias ya existentes en el país y la cooperación mediante transferencia de tecnología. Específicamente se señalaron algunos sectores necesarios de mayor atención como la pesca, o la protección a los pequeños productores agrícolas y la prevención de la polución por uso de pesticidas agrícolas o por actividades extractivas. También el sector de la producción de electricidad, el transporte, el turismo y la producción de madera y pasta de papel se consideraron necesitados de un seguimiento especial. El programa nacional de cooperación con Chile que se estableció para el periodo 2002-2006 no incorporó un tratamiento de los efectos del acuerdo, aunque sí se incluyeron algunos sectores como la mejora de la competitividad y el medio ambiente. El balance de ese periodo que se hizo en el nuevo programa 2007-2013 es positivo respecto a la financiación de los fondos sectoriales para la implementación del AdA y la reforma del estado, pero reconoce falencias en el tema de medio ambiente¹.

- También se realizó un EIS para las negociaciones **MERCOSUR** (The University of Manchester, 2008) pero se trata de un informe limitado a aspectos comerciales y medioambientales, por lo que sería aconsejable su ampliación una vez abiertas las negociaciones. El estudio contiene una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares: el comercial, el político y el de cooperación. También menciona la necesidad de políticas nacionales aunque no las llega a concretar porque superan el ámbito del estudio. En el tema comercial, además de hacer referencia al tratamiento especial y diferenciado, se propone incluir medidas para mejorar el comercio como: establecer un comité conjunto de facilitación del comercio, armonización de procedimientos y adopción de estándares internacionales, establecer ventanillas únicas de importación y exportación o establecer información unificada de todos los procedimientos de importación y exportación. El informe aconseja establecer un capítulo específico sobre desarrollo sostenible en el pilar comercial que incluya cláusulas sociales y de medio ambiente incorporando mecanismos de seguimiento ad hoc sobre su implementación efectiva y estableciendo mecanismos de control social a través de procesos consultivos transparentes.

En el plano de los pilares económico y social el EIS aconseja adecuar el programa regional 2007-13 a las negociaciones del acuerdo e incorporar medidas que mitiguen o prevengan los posibles efectos negativos. Como medida concreta se identifica, por ejemplo, el apoyo al fortalecimiento de las políticas reguladoras especialmente en los servicios financieros y los servicios públicos como agua y electricidad. Otra propuesta es el establecimiento de un forum del sector automovilístico que reúna representantes gubernamentales, sector privado y trabajadores para promover la cooperación público-privada y la elaboración de un estudio de impacto para la introducción de los estándares internacionales en la fabricación de automóviles. En el sector agrícola se propone la capacitación en explotación agrícola y forestal para garantizar la sostenibilidad y asistencia técnica para conservación de espacios protegidos. Otras áreas de cooperación identificadas se corresponden con el sector químico, la viabilidad de las Pymes, la implementación de los principios de Basilea y la cooperación inter territorial e intersectorial. La valoración general es que para MERCOSUR los mayores impactos positivos del acuerdo se darían en el incremento de la renta, pero los efectos sobre el empleo, la pobreza y la equidad son inciertos y los mayores riesgos se producen en el campo de los recursos naturales y la biodiversidad. Entre los sectores potencialmente más afectados por la liberalización se identifican los vehículos de motor, el equipamiento de transporte, los textiles y la maquinaria aunque con efectos diversos según los países y una clara desventaja para los

socios menores, Paraguay y Uruguay. Otros efectos conexos serían la pérdida de empleo en los sectores afectados (que podría verse compensado por el empleo en otros) y la reducción de los ingresos por importaciones.

- En el caso de **CARIFORUM** el ejercicio quedó muy diluido al quedar englobado en el conjunto de países África Caribe Pacífico (ACP) (PRICEWATERHOUSE COOPERS, 2004). Así mientras en el capítulo comercial las medidas que abordan el trato especial y diferenciado son patentes y reflejan la asimetría de las partes, la parte de cooperación complementaria queda sin concretar y se traslada al marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED).
- En las negociaciones de los acuerdos recientemente finalizadas con **Perú, Colombia** y sobre todo **Centroamérica**, el problema de las asimetrías relacionadas con el comercio de bienes y servicios ha tenido un papel sumamente relevante. Estos dos casos relativos a los países andinos y centroamericanos serán abordados en el próximo apartado, donde analizaremos los EIS realizados así como los antecedentes de los respectivos acuerdos rubricados en la última Cumbre de Mayo 2010 en Madrid.

En general se puede afirmar que es necesario mejorar la elaboración de los EIS y ampliarlos en sus contenidos; hasta ahora se han centrado en analizar el impacto de las fluctuaciones del comercio bilateral sobre las áreas económica y medioambiental, teniendo en cuenta el grado de liberalización actual y futuro, así como en hacer estudios sectoriales de las ventajas e inconvenientes de una liberalización de servicios. Es importante que se incorpore también el estudio de medidas paliativas de los impactos negativos en las áreas de empleo, la sanidad, educación y otros sectores sociales y que se haga una valoración de los instrumentos y recursos necesarios para las políticas compensatorias y complementarias. Por último debe garantizarse una participación plural de los sectores afectados en su elaboración, garantizar que los resultados de esos informes se incorporen de forma efectiva a las negociaciones y establecer mecanismos de seguimiento.

Un diagnóstico lo más exhaustivo posible es el que permite un diseño congruente de las medidas necesarias para incorporar en los AdA instrumentos para el tratamiento de las asimetrías inter-regionales y apoyar los instrumentos y políticas que contribuyan a limar las asimetrías intra-regionales. El tratamiento de las asimetrías en un acuerdo tiene en consideración los intereses de las partes negociadoras que podrán escoger dónde concentrar los esfuerzos de la negociación. Esto supondrá concretar el tratamiento especial y diferenciado adecuado a cada país y región, prever las medidas de compensación relacionadas con la liberalización comercial y pactar las medidas de cooperación complementaria que conduzcan al desarrollo sostenible de los países socios. No todas esas medidas tendrán el mismo grado de concreción en los acuerdos pero es conveniente que todas ellas se contemplen y que se establezca una base jurídico institucional que permita desarrollarlas.

La concreción del *tratamiento especial y diferenciado* en la liberalización comercial incluye diversos tipos de medidas que las partes pueden modelar para atender a las diversas situaciones: Una de las medidas habituales es el establecimiento de un calendario de liberalización gradual para los diferentes países que en el caso del CARIFORUM llegan a los 25 años. Otra medida común es el establecimiento de periodos de transición diferenciados para la liberalización de los diferentes mercados alargando los periodos de aquellos sectores que precisan de mayor adaptación. Para algunos productos especialmente sensibles se pueden establecer cuotas temporales que protejan la producción local e incluso se pueden hacer exenciones en sectores vitales. Para afrontar situaciones sobrevenidas se prevén los instrumentos de retirada temporal y las medidas de salvaguardia que permitan medidas protectoras en caso de situaciones que puedan entrañar graves perjuicios. Finalmente en algunos acuerdos se han incluido compensación por los subsidios internos y a la exportación de la UE a determinados productos y flexibilidad de medidas fitosanitarias que limitan el acceso al mercado europeo. Estas medidas admiten gran flexibilidad, pero en la lógica del

establecimiento de una ZLC implican una reducción progresiva de las medidas que debe adecuarse a la evolución de los intercambios. En esa dirección adquiere gran importancia la mencionada agenda de acompañamiento.

Respecto dichas *medidas de compensación* estas se concretan en la Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio (ATRC). Estos programas han sido impulsados desde la OMC y la UNCTAD como parte integrante de la Agenda de Comercio y Desarrollo. No se consideran una mera compensación por la pérdida de preferencias o los efectos más amplios de la liberalización, sino como un mecanismo para facilitar la transición a un contexto más liberalizado. El Parlamento Europeo aboga por un abordaje amplio para incluir el apoyo a los ajustes relacionados con el comercio, la infraestructura y la capacidad productiva, además de temas como la regulación de los servicios en países en desarrollo, las normas laborales y ambientales, etc. Además el Parlamento, insiste en que este apoyo sea adicional y no alternativo a la ayuda oficial al desarrollo¹¹.

La Comisión Europea y los Estados miembros han venido desarrollando acciones en todas las regiones, incluidos los países miembros recientemente incorporados o en proceso de adhesión a la UE y ha utilizado tres vías de ejecución: a través de la financiación de programas ejecutados por organismos internacionales como los anteriormente citados o incluso de carácter regional; la asistencia directa a través de consultores de instituciones públicas y privadas y los acuerdos de hermanamiento de los organismos competentes. En AL la mayoría de estos programas han ido dirigidos a fortalecer la integración regional facilitando la cooperación aduanera hacia la creación de Uniones Aduaneras. Pero si se quiere avanzar hacia una mayor convergencia regional lo mejor sería conducir la cooperación hacia el ámbito de ALADI y coordinarse con otros organismos que están trabajando en esa dirección como el BID.

Entre los diversos tipos de medidas que se pueden adoptar se encuentran: la promoción a largo y medio plazo del aumento del volumen y diversificación de los productos exportados a la UE de manera sostenible; Medidas para mejorar el aprovechamiento de los acuerdos por parte del sector privado, que incluye diseño de estrategias de penetración, foros y encuentros de negocios y cooperación administrativa; cláusulas para mitigar los efectos negativos que genera la extensión de similares preferencias arancelarias otorgadas por la UE a terceros estados; asistencia para la armonización aduanera y el desarrollo de las reglas de origen estableciendo un criterio único basado en el valor añadido; incorporar medidas que compensen la reducción de ingresos fiscales a consecuencia de la liberalización del comercio, incluyendo reformas fiscales y/o mecanismos para la estabilización de ingresos. En el caso de bloques regionales se debería cooperar para fortalecer la integración mediante la cooperación aduanera, el perfeccionamiento de los sistemas multilaterales de pagos y la formulación de políticas comerciales y de competencia.

Complementando esos aspectos más comerciales también son necesarias *medidas específicas para compensar a los sectores sociales* que puedan verse directamente perjudicados por la apertura económica. Esto incluye: políticas para evitar la pérdida de empleos y mejorar su calidad, contemplando la formación profesional continuada; fomento de sectores productivos con especial potencial de crecimiento; mejora de la competitividad y reconversión de puestos de trabajo. También resulta pertinente analizar los efectos la liberalización puede tener sobre la migración, incluyendo el desplazamiento de trabajadores, campesinos y población indígena y la pérdida de capital humano.

Dado que los EIS que han sido realizados hasta ahora han puesto énfasis en las posibles consecuencias negativas para el medio ambiente sería conveniente también: contribuir a dar

¹¹ Working Document on "The EU's Aid for Trade" (PE 382.633). Bruselas, Committee on International Trade (Rapporteur: David Martin), 2007.

operatividad real a las cláusulas medioambientales y los mecanismos de seguimiento del impacto ambiental con indicadores verificables, incluir medidas de cooperación para transferencia de tecnología que reduzca la contaminación y ayuden a conservar la biodiversidad y desarrollo de la regulación ambiental, mecanismos de certificación y promoción de códigos de conducta de los actores privados, incluidas las empresas europeas que invierten en la región. Todas estas medidas deberían ser complementarias con los demás instrumentos de cooperación para el desarrollo.

La necesidad rediseñar una agenda de cooperación complementaria es una labor de por sí compleja, pero su concreción aun lo es más. Aunque la cooperación es uno de los tres pilares en negociación lo cierto es que el modelo de AdA que la UE ha establecido para ALC no permite grandes innovaciones. Dichos acuerdos se limitan a establecer un marco de colaboración pero los compromisos y los recursos tienen que buscar otras vías de concreción. Una vía de mejorar el pilar la cooperación es perfeccionar el marco jurídico institucional de los acuerdos. Esto supone clarificar mejor el papel de los diferentes niveles de diálogo e incorporar mecanismos de seguimiento y control de los acuerdos que sean efectivos, tanto en el nivel subregional como en el birregional. Además de un marco de colaboración, los acuerdos de asociación deben establecer instrumentos jurídicos que contractualicen compromisos en determinadas materias y crear instituciones paritarias de planificación y control; un ejemplo es el posible establecimiento de como una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible de carácter permanente e incorporar mecanismos de diálogo, seguimiento y control. Por otra parte los mecanismos de solución de controversias no tienen por que limitarse a las cuestiones comerciales, como viene siendo habitual, sino también pueden extenderse a temas como los laborales y el medio ambiente.

La actual estructura de la gestión y planificación de los instrumentos de Cooperación para el desarrollo dificulta la interrelación de los temas comerciales y sociales. Dentro de los presupuestos comunitarios hay una serie de instrumentos de las políticas de cooperación comunitarias que se enmarcan en la Política de desarrollo común y se divide en niveles regionales, subregionales y sectoriales. Estas son gestionadas por EuropeAid y corresponden básicamente a la DG RELEX y a la DG Desarrollo. Pero además desde otras direcciones Generales otras políticas comunitarias contemplan partidas con fondos destinados a acciones de cooperación en ámbitos como el Comercio, la Educación, la Ciencia y la tecnología o las migraciones y situadas en otras direcciones generales. Existen además una serie de instrumentos financieros extra presupuestarios que contribuyen a financiar políticas de desarrollo proporcionando fondos suplementarios como el BEI y el FED. Aunque menos de lo que debieran (dados los principios de complementariedad, coherencia y coordinación) debemos contar también la participación de los Estados miembros en las políticas de cooperación interregional como un recurso disponible para implementar las políticas acordadas. Finalmente también existe cooperación a través de instituciones internacionales o regionales como una vía de buscar sinergias que potencien el alcance de las políticas de cooperación comunitaria.

Tras la Entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la nueva Comisión mantiene la Política de Desarrollo con los países ACP en una dirección separada, mientras la Alta Comisionada asume las Relaciones Externas con todas las demás regiones, incorporando la Política Exterior y de Seguridad Común. Sin embargo EuropeAid seguirá siendo la agencia ejecutora de toda la Cooperación para el desarrollo de la CE y asume las funciones de coordinación para la mejora de la Eficacia de la Ayuda y la Evaluación. Una incógnita inmediata es en qué medida afectará la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la consiguiente conversión de las anteriores oficinas de la CE en embajadas de la UE. El SEAE debería contribuir a una mayor fortaleza de la presencia en el terreno, pero su composición mixta a partir de los cuerpos diplomáticos nacionales más los servicios de la Comisión y el Consejo y su autonomía del resto de personal de la Comisión pueden repercutir negativamente en la coordinación entre los servicios centrales de programación y ejecución de la cooperación y las delegaciones. Es importante asegurar que la necesaria

coordinación y coherencia de políticas sobre el terreno

Para una mejora de la coordinación de los diferentes instrumentos es necesario establecer mecanismos más flexibles de financiación que permitan conjugar la financiación de la CE, con la del BEI, el FED y los Estados miembros en co-financiación con organismos internacionales y la colaboración público privada. Los renovados instrumentos financieros ofrecen ya una mayor flexibilidad respecto a los anteriores en el uso de los recursos y su instrumentación. Así pueden ser gestionados por países asociados y sus instituciones, entidades subestatales, entidades conjuntas PVD-CE, organizaciones Internacionales, instituciones comunitarias, agencias de los Estados miembros o entidades pública y privadas de los Estados miembros, incluyendo ONG y personas físicas. La modalidades de financiación incluyen: proyectos y programas, ayuda presupuestaria, ayuda sectorial, préstamos del BEI, subsidios a intereses, condonación de deuda, ayudas a funcionamiento, contribuciones a organizaciones internacionales (OI), contribuciones a órganos nacionales, capital riesgo, y capital humano y material. No obstante, al tratarse de recursos presupuestarios están sometidos a la programación anual lo cual resta flexibilidad. Algunas de las recientes iniciativas van por el camino de establecer fondos de financiación que contribuyan a coordinar las políticas con los organismos regionales y los bloques de integración regional e incrementar la disponibilidad de recursos que permitan contribuir a los fondos de cohesión de enfoque nacional o regional y otros planes de desarrollo transfronterizo.

En el caso de los bloques regionales el apoyo de la UE a la integración debería traducirse en contribuir a identificar las asimetrías de mayor relevancia para la integración con el fin de elaborar una estrategia integral para el desarrollo regional y diseñar políticas e instrumentos adecuados. En esta línea va el apoyo a la integración física y la infraestructura de energía, comunicaciones que se recoge en la estrategia regional de la Comisión para América Latina de 2009 y ha sido ratificada con el anuncio en la Cumbre de Madrid del Mecanismo de Infraestructuras para América Latina (MIAL) que es una facilidad financiera que se pone al servicio de la región. Tanto en América del Sur con el proyecto IIRSA ya mencionado, como la Iniciativa Mesoamérica en el Centro y Norte ponen de manifiesto la emergencia del tema de la integración física como factor dinamizador del crecimiento y generador de cohesión económica y social en la región. Dado el ingente volumen de recursos necesarios para los proyectos de infraestructura los fondos deberían sumarse a los que aportan los bancos que fomentan la integración como la CAF, el BID, FONPLATA o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) utilizando los instrumentos regionales de reducción de las asimetrías que ya existen o contribuyendo a su creación.

Las carencias de infraestructuras frenan el comercio intraregional e impiden un crecimiento equilibrado, incrementan los costes de transacción y de transporte y retraen la inversión. Como consecuencia las regiones más aisladas tienden a quedar relegadas y no pueden acceder a las ventajas, ni las economías de escala que proporciona un mercado único y la liberalización del comercio. El acceso generalizado a las infraestructuras es un factor esencial para reducir la desigualdad de renta entre diferentes territorios. Además, la dotación de infraestructuras básicas tiene un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida y las oportunidades de los sectores con rentas más bajas (Calderón y Servén, 2004). Para evitar los desequilibrios hay que coordinar infraestructuras con incentivos a las inversiones productivas de alto valor añadido y políticas de formación de capital humano.

Otro de los temas importantes para el tratamiento de las asimetrías interregionales es el compromiso con la gestión del Medio ambiente desde la perspectiva del principio de responsabilidad compartida. Como se dijo, la sostenibilidad ambiental se ha identificado en todos los EIS como uno de los sectores que puede experimentar un impacto más negativo debido a que la estructura de exportaciones y las ventajas comparativas de la mayor parte de los países de la región tienden a incrementar la demanda de producción agrícola e industrial. Para tratar de contrarrestar los efectos,

además de las cláusulas medioambientales y los mecanismos de seguimiento se pueden incorporar acciones de cooperación para transferencia de tecnología que reduzca la contaminación y ayuden a conservar la biodiversidad, incluyendo la elaboración de regulaciones específicas, mecanismos de certificación y promoción de códigos de conducta sometidos a escrutinio público. Esto último implica la incorporación de indicadores de seguimiento verificables. Tras el fracaso de la Cumbre sobre el cambio climático de Copenhague en 2009, la próxima Cumbre en Cancún debería sentar las bases de las responsabilidades por parte de ambas regiones.

El tema central de la reciente VI Cumbre EU-LAC de Madrid en mayo de 2010 hermanaba la sostenibilidad ambiental y la innovación tecnológica, que es otro de los ámbitos en los que se dan fuertes asimetrías inter e intra regionales. El Plan de acción adoptado en Madrid pretende reformular el marco regulatorio sobre innovación y propiedad intelectual para mejorar la transferencia internacional de tecnología. En el caso de la cooperación en ciencia y tecnología y educación superior, al ser parte de diversas políticas comunitarias, se ha caracterizado por una fragmentación y dispersión que dificulta el acceso para los países latinoamericanos (Nupia, C., 2008). El acceso a estos programas se ha visto obstaculizado por la falta de información, su dispersión y la complejidad de las convocatorias. Por parte de AL, las dificultades más relevantes han sido la dispersión de las temáticas y agendas de investigación y la primacía de agendas nacionales o bilaterales, y no regionales. Es necesaria una simplificación de los instrumentos que se base en una política global y vincular la agenda educativa con la de innovación tecnológica y competitividad.

Los tres sectores mencionados son ejemplos estratégicos de políticas importantes en el tratamiento de las asimetrías en las relaciones entre la UE y América Latina, pero obviamente no agotan la agenda de cooperación. No obstante y desde la perspectiva de la aplicación del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo (DdT) adoptado en 2007 la Comisión Europea debería considerar la evaluación de sus ventajas comparativas en estos temas y adoptar un papel de liderazgo.

2.2. El TLC entre la Unión Europea y Perú – Colombia: acuerdo bilateral y esencialmente comercial

Ante la salida de Venezuela de seno de la CAN en 2006, el bloque andino quedó enfrentado entre los dos pares de socios remanentes: Perú y Colombia apostando a la liberalización comercial, y Bolivia y Ecuador apostando por un nacionalismo económico más proteccionista. De aquí que las negociaciones iniciadas en 2007 con la Unión Europea hayan sido moldeadas a reflejo de esta falta de consenso en el bloque andino. En una primera instancia Bolivia se negó a continuar negociando por discrepancias en el diseño del acuerdo, lo cual conllevó a la apertura de dos vías paralelas de negociación: el pilar comercial se negociaba en grupo sólo con Colombia, Perú y Ecuador y los pilares de diálogo político y cooperación eran negociados con la CAN como región, es decir, bloque a bloque.

El tratado constitutivo de la CAN establece la negociación en bloque de los acuerdos comerciales con terceros, pero la Decisión 598 de 2004 del Consejo de Ministros de relaciones Exteriores autorizó excepcionalmente la negociación de acuerdos de libre comercio en caso de que no sea posible de forma comunitaria. La condición es que se preserve el ordenamiento de la CAN, se tengan en cuenta las sensibilidades de los otros socios y se mantengan intercambio y consultas durante el desarrollo de las negociaciones. Aunque el mandato negociador inicial de ambas partes era de bloque a bloque el Consejo de la UE decidió modificar el mandato de la Comisión Europea y continuar negociando un tratado comercial multipartito con aquellos países de la CAN dispuestos a alcanzar un acuerdo en ese marco (Colombia y Perú, más una posición renuente pero no cerrada de Ecuador), y actualizar el convenio sobre diálogo político y cooperación, suscrito en 2003 con el conjunto de la comunidad.

Ecuador inició entonces la negociación comercial con la UE junto a Perú y Colombia pero la abandonó posteriormente al considerar que no iba encaminada a lograr un "tratado comercial para el desarrollo". Sin embargo el acuerdo de diciembre del 2009 entre la UE y Latinoamérica sobre el arancel a las exportaciones de banano del subcontinente supuso un punto de inflexión para Ecuador, el mayor exportador mundial de este fruto¹². Y de hecho ambas partes han mostrado signos de retomar a la brevedad las negociaciones. Bolivia, por su parte, ha insistido en que los tratados comerciales bilaterales están dañando a la CAN, e incluso ha llegado a presentar en la última reunión andina cuatro demandas para intentar "revertir" las decisiones que permitieron a sus socios negociar este tipo de acuerdos.

Comentados brevemente los antecedentes de las negociaciones, a continuación se profundiza sobre el respectivo EIS elaborado y los resultados finales del tratado acordado. El estudio de impacto del comercio sobre la sustentabilidad se venía realizando en paralelo a las negociaciones y su versión preliminar es de mayo del 2009¹³. Para que el informe tuviera mayor efectividad debería haberse hecho con mayor anticipación, a fin de poder incorporar directamente a las negociaciones los resultados del estudio y servir para determinar el contenido y alcance de las medidas compensatorias. El EIS se realizó incluyendo a los cuatro países miembros de la CAN, y entre sus mayores hallazgos se destacan los siguientes:

Respecto al *impacto económico*, el estudio indica que los cuatro países andinos incrementarían su PIB entre el 0.7% y el 2.1%. En el caso de la UE la liberalización del comercio con los países andinos tendría un impacto insignificante sobre los subsectores de productos primarios y de alimentos procesados como así también en los sectores industriales. En los países andinos, en cambio, el sector industrial representa aproximadamente un tercio del PIB, el cual se verá afectado por la liberalización. En el caso de Colombia, el sector "vehículos de motor y piezas" crecería por ejemplo un 25%, mientras que no existen cambios significativos en los sectores manufactureros de la economía peruana. La disminución de las barreras para el comercio de servicios se prevé que contribuya positivamente al crecimiento económico en los países andinos sin repercusión importante en la producción de los sectores de servicios en la UE. El estudio muestra también que el cambio en el sector de los servicios públicos es positivo en todos los países andinos pero el impacto en el sector de los servicios financieros es negativo en todos los países, excepto en Perú. Del mismo modo, los servicios empresariales sufrirían un impacto negativo, mientras que los servicios de la construcción crecerían, al igual que los servicios de comunicaciones. Respectivos al empleo se estima un crecimiento en la demanda de mano de obra cualificada en las telecomunicaciones y en los servicios financieros, mientras que una expansión en la construcción y en turismo se reflejará en una demanda de mano de obra menos cualificada.

En cuanto al *impacto social* por la liberalización del sector agrícola el informe destaca que la expansión en la producción en el sector bananero puede conllevar un impacto positivo en los ingresos familiares, a través de un incremento del empleo; el aumento de la producción de alimentos procesados también podría también provocar un crecimiento del empleo dentro de los grupos de mano de obra desempleada de familias con ingresos bajos. Asimismo, un mejor rendimiento económico debería reforzar la economía en general y posibilitar un mayor gasto público en sanidad y educación. En

¹² En relación al banano, la UE había acordado en el seno de la OMC que rebajaría el impuesto de 176 euros por tonelada métrica aplicado a desde enero de 2006 a 114 euros para el 2016, siendo 148 euros el precio por tonelada partir de enero 2009. Ante el fracaso de Doha la UE rechazó llevar la negociación al ámbito regional y dejó en claro que sólo es negociable en el foro multilateral. El 8 de febrero de 2008, un informe preliminar de un panel de la OMC había declarado ante el reclamo de Costa Rica que el régimen arancelario europeo de 176 euros por tonelada métrica hacia el banano, viola reglas comerciales. Dicho informe se basó en el informe final del órgano de solución de diferencias de la OMC de diciembre de 2007 por la disputa entre la UE y Ecuador.

¹³ El estudio se llevó a cabo de forma conjunta entre la Universidad de Manchester, el Centro de Investigación de Política Económica y DEVELOPMENT Solutions, con el apoyo de expertos investigadores de la Fundación para la Investigación Económica y Social Latinoamericana.

cuanto al impacto generado por la liberalización del sector de productos industriales, el estudio subraya que es predecible que los salarios para trabajadores no cualificados aumenten con más rapidez que los salarios de trabajadores cualificados, lo que sugiere un impacto positivo en familias con ingresos bajos y en la desigualdad intersectorial. Se espera también que la reducción en los aranceles de productos manufacturados importados de la UE reduzca los ingresos por importación lo cual podría conllevar a una reducción en el gasto social en sanidad y educación. Por último, la apertura del mercado del sector de los servicios públicos básicos prevé mejoras en la calidad y el acceso a servicios básicos de agua y sanidad conducen a un impacto positivo en la salud del consumidor. Además, la expansión de servicios básicos de aguas y un mejor acceso al agua limpia en zonas rurales tendrían un impacto directo en la carga de trabajo de las mujeres y los niños.

Respecto al *impacto medioambiental*, se espera que el crecimiento en el sector agrícola y de alimentos procesados ejerza una presión tanto en la tierra como en el agua, agravando el ya importante problema de la contaminación del agua en los países andinos. El crecimiento del mercado de productos madereros procesados añade más problemas a la actual tendencia a la deforestación. De la misma manera, la conversión de recursos naturales en campos de producción agrícola y en explotaciones mineras conllevaría también implicaciones negativas significativas para la biodiversidad, ya que la región andina se considera como una de las áreas ecológicas más diversas del mundo. En cuanto al sector industrial, los vertidos de aguas no tratadas por parte de las industrias que se espera que crezcan tras la liberalización del comercio aumentarán, al igual que la contaminación del aire, especialmente a causa de la actividad de las fundiciones de metal, las fábricas de ladrillos y las refinerías de petróleo. Se señala la necesidad de una normativa y una gestión efectivas para asegurar la sostenibilidad a largo plazo de las reservas de recursos naturales. Por su parte, se espera que la liberalización en los servicios aumente el uso de tecnologías y técnicas de gestión medioambientalmente efectivas, las cuales reducirían las presiones en el consumo de agua y otros recursos naturales.

El estudio se limita a realizar un diagnóstico en base a diversos escenarios de liberalización, pero no brinda recomendaciones ni medidas a seguir para mitigar las asimetrías. Aunque el estudio abarca a los 4 países de la CAN, finalmente sólo Perú y Colombia firmaron un TLC de forma bilateral con la Unión Europea y desafortunadamente la ruptura de las negociaciones en bloque llevo a separar el pilar comercial del de cooperación al desarrollo. Esto ha supuesto que las medidas complementarias se quedaran para una futura concreción de las políticas de cooperación mientras se espera que se den las condiciones para relanzar una negociación bloque a bloque de un acuerdo de asociación con la CAN, el cual incluiría los pilares de diálogo político y cooperación.

Ahora bien, en el acuerdo por el TLC se incluyó un breve artículo (Artículo 16) referente a Trato especial y diferenciado el cual establece que cuando Colombia o Perú identifiquen dificultades en relación a alguna medida acordada, pueden solicitar a) discutir con la UE condiciones alternativas a ser aplicadas por la parte importadora, así como b) asistencia técnica y fortalecimiento de las capacidades comerciales y-o c) una transición de un período de 6 meses que puede ser excepcionalmente extendido sólo por otro período de 6 meses más. Respecto al segundo punto, el Capítulo 17 sobre Asistencia Técnica y Fortalecimiento de las Capacidades Comerciales, establece que las partes acuerdan fortalecer la cooperación a fin de optimizar los resultados del acuerdo y obtener los mejores resultados para las partes en relación a la salud pública, salud animal y vegetal y seguridad alimentaria.

Asímismo, el Acuerdo incluye una cláusula en la que se establece el respeto a los derechos humanos fundamentales que es análoga a la contenida en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación CAN-UE del 2003, y que es incluida en todos los acuerdos internacionales de la Unión Europea. En caso de violación de la cláusula se prevén medidas apropiadas que se ajusten al derecho internacional. El acuerdo también contiene un capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible, con cláusulas sociales que exigen el cumplimiento de normas mínimas en materia laboral y ambiental, con fundamento en el respeto de los derechos humanos, como estándares mínimos que deben observarse en la producción y

comercialización de bienes y servicios.

Sin embargo, el acuerdo suscitó variadas críticas por parte de organizaciones de la sociedad civil y sindicatos, pues señalan el carácter meramente comercial del tratado al no incluir políticas de cooperación ni diálogo político. Como se ha señalado previamente, las relaciones de Perú y Colombia con la UE se desarrollan actualmente en el marco del Sistema General de Preferencias que condiciona el acceso privilegiado al mercado comunitario a los convenios internacionales en materia de derechos humanos y laborales. No obstante con la entrada en vigor del TLC, este mecanismo de sanción vinculante desaparecerá y el cumplimiento de los compromisos quedará a la buena voluntad de los gobiernos. Asimismo critican la falta de suficientes cláusulas de protección a la producción colombiana y peruana, causando posibles altos niveles de desempleo y pérdida de recursos económicos, además de no brindar una atención especial al tema ambiental. El TLC fija disposiciones normativas de cumplimiento en materia laboral y ambiental, los cuales deben cumplirse en la producción y comercialización de bienes y servicios exportables, pero se trata de normas mínimas que deberán ser profundizadas en el futuro.

En lo respectivo al acuerdo alcanzado, en el caso de **Colombia** -la Unión Europea es su segundo socio comercial con 4 mil 700 millones de dólares en exportaciones y 5 mil 100 millones de dólares en importaciones, siendo a su vez el segundo inversionista en el país-¹⁴ el TLC firmado con la UE implica que el 99,9 por ciento de las exportaciones de Colombia a la Unión Europea tendrán libre acceso sin aranceles a ese bloque, desde la entrada en vigencia del mismo, proceso que puede demorar hasta dos años pues debe ser aprobado por el Congreso de la República y luego obtener una revisión de constitucionalidad por la Corte Constitucional, para que el Presidente de la República pueda proceder a su ratificación. Tomando en cuenta el comercio promedio 2005-2007, el 65% de las importaciones originarias de la UE ingresarán sin arancel desde la entrada en vigor del Acuerdo, el 19.5% adicional tendrá una desgravación en 5 años, al séptimo año el 10.5% de las importaciones quedarán libre de aranceles y en el año diez, el restante 5% tendrá eliminación completa de gravámenes.

En bienes agrícolas, se tendrá acceso libre de aranceles para flores, tabaco, café y procesados, biocombustibles, aceite de palma, y la mayoría de frutas y hortalizas, entre otros. En productos sensibles para la Unión Europea, como el banano, Colombia logró una reducción del arancel, lo que brindará un acceso preferencial frente a otros socios, que tendrán el gravamen aplicado a los miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC)¹⁵. En azúcar, producto en el que hoy Colombia tiene escasas posibilidades de ingresar al mercado europeo por las condiciones restrictivas en materia de aranceles, se contará con un contingente libre de arancel para 62 mil toneladas. Un punto conflictivo de las negociaciones fue el rubro lácteos, pues Colombia otorgó a la Unión Europea unos plazos de desgravación hasta de 17 años. Al respecto se firmó una declaración conjunta que señala que durante la implementación del acuerdo se monitoreará el impacto de las disposiciones del mismo, para el desarrollo del sector lácteo, con miras a adoptar las medidas y ajustes apropiados, en caso de ser necesario.

En el caso de **Perú**, la Unión Europea es el segundo principal destino de sus exportaciones. En el 2009 el 15.7 por ciento del total de las exportaciones peruanas (4,191 millones de dólares) fueron al mercado europeo. Por otro lado, las importaciones provenientes de la Unión Europea alcanzaron en el mismo periodo 2,312 millones de dólares, es decir, la balanza comercial a favor de Perú fue de 1,879

¹⁴ Sin incluir el sector petrolero, la inversión acumulada entre enero de 2002 y septiembre de 2009 de la UE en el país alcanzó los 6 mil 350 millones de dólares.

¹⁵ El arancel actual en la UE de 176 €/ton se reducirá desde 148 €/ton con certidumbre año a año hasta llegar a 75€/ton en el 2020. Esta situación brindará un acceso preferencial frente a otros socios que sólo verán reducido el arancel hasta 114€/ton en virtud del acuerdo recientemente logrado en el ámbito de la OMC. Se estima que la concesión adicional que tendrá el banano en este Acuerdo tiene un valor cercano en aranceles no pagados de € 13,6 millones en el primer año de entrada en vigor del Acuerdo estimado para el

2012 y de € 122 millones en el acumulado al año 2020.

millones. Con el TLC la desgravación arancelaria es del 99.3 % de las exportaciones peruanas a la UE, en las exportaciones beneficiadas están incluidas el 95 por ciento de los productos agrícolas peruanos y en bienes industriales se ha logrado la desgravación de los aranceles al 100 por ciento de las exportaciones peruanas, las mismas que representan el 99.9 por ciento de líneas arancelarias¹⁶.

2.3. Acuerdo de Asociación UE- CENTROAMÉRICA: el primer acuerdo integral entre dos regiones

La apertura de las negociaciones del AdA entre la UE y Centroamérica se anunció en el 2006 con ocasión de la IV Cumbre UE-ALC celebrada en Viena. Durante 3 años de intensas negociaciones las partes fueron identificando algunos escollos sensibles en el pilar comercial, tal como el vinculado con el apartado de denominaciones de origen así como en el apartado de acceso a mercados por lo que respecta a artículos como el banano y productos textiles centroamericanos y lácteos (principalmente leche en polvo y quesos) de la UE. No obstante, luego de marchas y contramarchas e incluso el traspíe que supuso el golpe de estado en Honduras, seis países centroamericanos (Panamá, Costa Rica, Honduras, Nicaragua, El Salvador, y Guatemala) se convirtieron en la primera región que logra con la Unión Europea un acuerdo de Asociación compuesto por los tres componentes: comercial, político y de cooperación. El acuerdo implica la sustitución del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación firmado por las partes en 1993, el de 2003 (pendiente de entrar en vigor) y el actual Sistema General de Preferencias (SGP+) que rige las relaciones comerciales entre ambas partes.

Las cifras de las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica hacen evidente las fuertes asimetrías existentes: Centroamérica tiene un mercado de 35 millones de habitantes frente a los 500 millones de la UE; la extensión territorial de la UE es un poco más de 10 veces a la extensión territorial de los países centroamericanos; la población de la UE es 13,2 veces mayor a la población de la región centroamericana; el PIB generado por la UE en el 2006 fue 165 veces superior al generado por los países centroamericanos y el PIB per cápita anual de la UE es 12 veces mayor al promedio de la región centroamericana. Asimismo Europa es el segundo socio comercial de Centroamérica y su primer inversor. Al contrario, Centroamérica no es una región de gran importancia comercial para la UE pues solo representa el 0.33% del total de las importaciones y el 0.43% de sus exportaciones. En el comercio de servicios, la UE se encuentra con un déficit comercial de € 575 millones con Centro América.

En función de estos datos se debían adaptar los calendarios de liberalización atendiendo a las asimetrías regionales y establecer periodos transitorios adecuados que tengan en cuenta los sectores más sensibles y las consecuencias en el mercado laboral y el tejido económico así como el impacto medioambiental. Al respecto, el EIS fue realizado en paralelo a las negociaciones y concluida su primer versión en Abril del 2009 (ECORYS Nederland BV, 2009).

En el ámbito de los *efectos macroeconómicos* generales, el estudio destaca que el acuerdo en lo comercial es beneficioso para ambas partes en términos de PBI, aunque claramente lo es más para Centroamérica y especialmente para Costa Rica, El Salvador y Honduras¹⁷. Las ganancias del acuerdo valoradas en millones de dólares en precios del 2008 estiman que el mayor ganador absoluto es la Unión Europea (€2.0 billones), aunque representa un pequeño margen en la participación en su PIB total. También se prevén ganancias sustanciales en Costa Rica (entre €330 millones y €925 millones) y El Salvador (entre €133 millones y €503 millones), así como en

¹⁶ “TLC con Unión Europea desgrava el 99.3% de exportaciones peruanas”. 5 de Marzo de 2010. En www.peru.com (visto el 13 de Junio de 2010).

¹⁷ Para Costa Rica el estudio prevé una ganancia de hasta el 3.5 por ciento del PIB y para El Salvador de hasta el 2.2 por ciento y el 1.6 por ciento del PIB para Honduras.

Honduras (€423 millones). Respecto a Panamá, se señala que el país sufre de un caso clásico de la “enfermedad holandesa”¹⁸ por la cual el PBI crecerá por el aumento de las exportaciones en general (debido a la ampliación de los sectores dominantes) a expensas de la mayoría de los demás sectores, una reducción de sueldos en el largo plazo y un desplazamiento negativo de la mano de obra. Dado el fuerte impacto económico en los sectores vinculados con los productos agrícolas como vegetales, frutas y nueces así como también en el sector de las industrias pesqueras, el estudio propone considerar medidas sanitarias y fitosanitarias así como barreras técnicas al comercio (TBT, Technical Barriers to Trade, por sus siglas en inglés) respecto a las adquisiciones del gobierno, condiciones de inversión y políticas de competencia.

En el *ámbito social* se prevé que los efectos sobre los sueldos para los trabajadores no calificados son insignificantes en la UE pero positivos en todos los escenarios para todos los países centroamericanos, registrando entre el 0.2 % y el 3.2%. Se prevé también una migración de trabajadores hacia los sectores adonde los sueldos están aumentando, que, a excepción de Panamá, resultará un desplazamiento laboral positivo atraído por sueldos más altos en los sectores de exportación en crecimiento.

Respecto al *impacto medioambiental*, el EIS destaca que la mayor porción del cambio anual de emisiones del CO2 como consecuencia del acuerdo de libre comercio surge de la UE (63% del total de las emisiones anuales adicionales del CO2), aunque estos efectos se presentarían en el largo plazo. Por su parte, se espera que el uso de la tierra para granos y ganadería especialmente en Costa Rica y Panamá se disminuya a favor del uso de la tierra para vegetales y frutas.

El estudio también brinda resultados estimados por sectores específicos, pues los diferentes niveles de desarrollo provocan que algunos sectores se vean beneficiados y otros no, como por ejemplo Costa Rica y Panamá experimentarían un crecimiento comercial en materia de equipos electrónicos y vegetales, frutas y nueces, pero el sector textiles tiende a la baja. En general el estudio proyecta que los efectos de largo plazo (dinámicos) son mas positivos que los de corto plazo.

El estudio de impacto es completo en su relevamiento y vale destacar especialmente la participación de la sociedad civil en su elaboración -se realizaron talleres con diversas organizaciones a fin de recoger sugerencias- también es cierto que el documento resulta pobre en materia de propuestas de medidas concretas compensatorias de las asimetrías existentes. El acuerdo concluido en mayo de este año en el marco de la Cumbre de Madrid, dio lugar finalmente al primer Acuerdo de Asociación basado en los tres pilares: diálogo político, cooperación y libre comercio, el tipo de acuerdo más avanzado que la UE puede firmar con un país o región.

Entre los puntos más destacados del *pilar comercial*, el acceso a mercados incluye disposiciones sobre desgravación arancelaria y plazos, así como productos y cuotas de exportación. El programa de desgravación arancelaria de Centroamérica ubica un 47.7% de las líneas arancelarias en libre comercio inmediato, un 7.4% en plazos que oscilan entre cinco y siete años, 36.5% en diez años (incluyendo algunos productos en desgravación no lineal); y un 4.1% en plazos de 13 y 15 años. Asimismo un 4.2% de las líneas arancelarias quedarán excluidas del proceso de desgravación arancelaria. Por su parte, el programa de desgravación arancelaria de la Unión Europea ubica un 91% de las líneas arancelarias en libre comercio inmediato, un 4% entre 3 y los 10 años. Centroamérica logró asimismo la consolidación de los beneficios otorgados por el SGP, y la posibilidad de exportar por primera vez con preferencias, arroz y carne vacuna. En cuanto a los productos más sensibles, al arancel que Europa establece a las importaciones de banano, en vez de

¹⁸ La enfermedad holandesa esta relacionada con las consecuencias negativas en el funcionamiento del resto de la economía, como resultado de grandes aumentos en el ingreso de un país de una sola fuente, causando un aumento en su moneda (como resultado de gran aumento del divisas de inversiones directas del extranjero, ayuda del exterior o un aumento sustancial de los precios de los recursos naturales).

arrancar en 148 euros, lo hará en 144, y en lugar de terminar en 114 terminará en 75 euros en el 2020; el azúcar se estableció en una cuota de 150,000 TM para cinco de los países y de 12,000 TM para Panamá mientras que el café tendrá arancel cero. Altamente positivo para el istmo fue que se atendieran sus intereses en una serie de sectores de alta sensibilidad que fueron excluidos de obligaciones de desgravación, tales como carnes (bovino, porcino, ave), cereales, aceites vegetales, determinados productos agroindustriales, así como tomate, cebolla y papas, entre otros.

En relación con la parte normativa del capítulo de acceso a los mercados, la UE se compromete a eliminar los subsidios agrícolas a la exportación para todos los productos que ingresen al mercado centroamericano libre de aranceles de inmediato a la entrada en vigor del Acuerdo y para los productos que sean desgravados a plazo acompañados de un contingente libre de aranceles. Esta disciplina se aplicará también a las importaciones de leche en polvo y quesos europeos que ingresen al mercado centroamericano dentro de los respectivos contingentes. Por otra parte, se acordaron los lineamientos para futuros programas de cooperación y asistencia técnica, con el objetivo de incentivar las exportaciones de Centroamérica al mercado europeo en productos de la pesca, bienes artesanales y productos orgánicos.

En materia industrial, se tuvieron en cuenta sectores sensibles como materiales eléctricos mediante plazos largos de desgravación de hasta 15 años y el de la industria alimentaria, donde se garantizaron condiciones favorables para productores de embutidos, confites, chicles, pastas, galletería, etc. Además hubo una reducción de los aranceles de importación sobre productos europeos como vinos, aceitunas, chocolates, aceite de oliva y bebidas alcohólicas. El acuerdo también incluye la apertura total de las ventas industriales en ambas direcciones, lo que beneficiará sobre todo a los europeos, que además tendrán en 10 años vía libre para vender automóviles e invertir "en todos los sectores clave", así como un mejor acceso al mercado de servicios. En cuanto a reglas de origen, el capítulo contiene disposiciones que permiten definir los criterios para determinar el origen de los productos que se beneficiarán del trato arancelario preferencial. Según se indica, se mantiene el derecho de Centroamérica de tener programas de zonas francas y regímenes especiales de acuerdo a los derechos y obligaciones que el país posee; los textiles tendrán libre acceso inmediato y reglas origen flexibles y se permitirá a Centroamérica continuar acumulando origen a partir de la entrada en vigencia del Acuerdo con Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, tal y como lo permite el SGP actualmente. Este punto del acuerdo ha sido sumamente beneficioso para la región centroamericana, incluso se estipuló una cláusula para casos en que los países Centroamericanos demuestren que no es posible cumplir la regla de origen pactada que se permite el cambio de dicha regla. Además se otorgaron más flexibilidades en la mayoría de las reglas específicas de origen solicitadas por el istmo, incluso la regla de origen del café y sus preparaciones, logro no desdeñable si se considera que Colombia y Perú deben otorgar a la UE una cuota con regla preferencial respecto al café.

En el área de Medidas sanitarias se disponen diversos procedimientos para la autorización de establecimientos de productos de origen animal y para las inspecciones de verificación; el texto contempla también la creación de un Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias para atender los problemas que pueda enfrentar el sector exportador centroamericano al ingresar en el mercado europeo. Finalmente, se acordaron disposiciones sobre trato especial y diferenciado, así como un mecanismo de mediación especial, que facilitarán a cualquier país centroamericano la consulta directa con la Unión Europea respecto de problemas particulares relativos a una medida sanitaria o fitosanitaria que pueda afectar el comercio.

El acuerdo incluye también disposiciones relativas propiedad intelectual, abarcando marcas, derechos de autor y derechos conexos, patentes, obtenciones vegetales y observancia, entre otras. Y en materia de comercio y competencia, a fin de asegurar que los beneficios de liberalización comercial no se vean menoscabados por prácticas anticompetitivas por parte de las empresas, se

acordó adoptar y mantener legislaciones de competencia orientadas a contrarrestar este tipo de prácticas y a mantener autoridades de competencia encargadas de hacer cumplir dichas legislaciones. Asimismo, en materia de comercio y desarrollo sostenible se reemplazaron las obligaciones que actualmente rigen las relaciones con la Unión Europea bajo el régimen SGP Plus, en materia ambiental y laboral, pues como se verá en el próximo apartado, la mayor diferencia entre el Acuerdo y el SGP implica la imposibilidad por parte de la Unión Europea de suspender unilateralmente preferencias arancelarias ni aplicar sanciones en virtud de un incumplimiento a la legislación ambiental o laboral. De hecho, la principal obligación que se asume en el capítulo es aplicar efectivamente la legislación laboral y ambiental de cada país.

El pilar comercial del Acuerdo de Asociación incluye también un título de integración económica regional, en el cual los países centroamericanos y la Unión Europea asumieron una serie de compromisos: las Partes reconocieron que para la libre circulación de bienes la integración económica regional juega un papel fundamental, por lo que se incluyen disposiciones para fortalecer y profundizar dicha integración en ambas regiones en tres áreas específicas: procedimientos aduaneros, obstáculos técnicos al comercio y medidas sanitarias y fitosanitarias.

El pilar de *diálogo político* del acuerdo establece como propósito la creación de una asociación birregional privilegiada basada en los valores, principios y objetivos comunes, en particular el respeto y la promoción de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza y el Estado de Derecho, así como intensificar el diálogo político entre las partes a fin de lograr un amplio intercambio de criterios y posiciones comunes e información que conduzca a iniciativas conjuntas a nivel internacional.

Finalmente, el *pilar cooperación* pretende superar la ayuda financiera de la UE hacia CA que ya se encuentra comprometida para el período 2007-2013 incrementando la cooperación birregional en todas las áreas de interés común a fin de alcanzar un desarrollo social y económico más equitativo y sostenible en ambas regiones, siendo la UE actualmente una de las principales fuentes de cooperación en Centroamérica.

Vale destacar también que el acuerdo contempla un mecanismo institucional para monitorear la implementación del tratado y resolver adecuadamente cualquier conflicto que surja del incumplimiento de alguna de sus disposiciones. Y también contiene disposiciones muy precisas respecto a la participación de la sociedad civil en dicho monitoreo, pues se acordó crear un Comité Consultivo Conjunto, mediante el cual la sociedad civil de ambas partes pueda someter las opiniones de éstas ante al Consejo de Asociación respecto a la implementación del Acuerdo.

CONSIDERACIONES FINALES

En la última Cumbre celebrada en Madrid ha quedado bien retratada la tensión interregionalismo-bilateralismo en las relaciones eurolatinoamericanas. El TLC con sólo dos de los países de la CAN y contemplando únicamente el pilar comercial, en una foto, y el Acuerdo de Asociación integral con los 6 países de Centroamérica por el otro, pusieron de relieve que la Unión Europea adopta una estrategia hacia América Latina en sintonía con las propias situaciones y coyunturas internas de sus bloques regionales.

Como hemos destacado a lo largo del estudio, el interregionalismo y bilateralismo no son opciones excluyentes ni antagónicas, y ambas visiones resultan a la vez reduccionistas. Si bien es cierto que tradicionalmente la UE ha desempeñado un rol de “federador externo” para apuntalar a los bloques regionales de ALC, vale destacar que no es viable trasladar el modelo europeo a otras latitudes. Desde Europa no se debe ni puede pretender conducir la estrategia de integración regional latinoamericana, pero sí se debe prestar atención a los cambios que se presentan en el escenario latinoamericano y adoptar estrategias de adaptación con visión de futuro y no solo reactivas. Entre

estos cambios hemos subrayado las nuevas dinámicas que se están produciendo en los procesos de integración y cooperación regional latinoamericana; el auge del nacionalismo y las pugnas de liderazgo regional y en tercer lugar el incremento exponencial de los TLC extra-regionales. En base a estas dinámicas propias del escenario latinoamericano, la decisión de negociar o incluso dialogar bilateralmente no supone necesariamente una incongruencia con el enfoque tradicional ni tampoco erosiona los esfuerzos empleados en fortalecer los procesos de integración latinoamericanos realizados hasta ahora. Optar por una estrategia meramente bilateralista no es la mejor opción, pues supondría ignorar los nuevos procesos y dinámicas integracionistas de diversa naturaleza que se desarrollan en la región y sería tan autista como lo fue tratar de impulsar desde fuera un modelo jurídico institucional a base de condicionalidades y subvenciones.

Ambas estrategias -interregionalismo y bilateralismo- resultan complementarias. Los diálogos estratégicos con México, Brasil o Chile y los que puedan venir con Argentina o Perú no sustituyen, si no que complementan, al igual que los diálogos sectoriales, unas relaciones bi-regionales que además no son estrictamente intergubernamentales. De hecho en la más reciente Comunicación de la Comisión “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” de septiembre de 2009 se ha mantenido la voluntad política de intensificar las relaciones con las subregiones, pero al mismo tiempo se habla de consolidar las relaciones bilaterales con los distintos países “para complementar al apoyo de la UE a las agrupaciones regionales”. Es una visión realista si se considera también que las relaciones eurolatinoamericanas no se limitan a relaciones institucionales de bloque a bloque o de gobierno a gobierno sino que una pléyade de actores se interrelacionan entre sí dando lugar a una relación multinivel. Los acuerdos de asociación son parte de un engranaje mayor de instrumentos que deben brindar estabilidad jurídico institucional y al tiempo servir para dinamizar las relaciones, pero siempre dentro de una visión de conjunto que aborde las diferencias entre los diferentes actores participantes.

De aquí que tomar las medidas compensatorias adecuadas será crucial para que el avance en las negociaciones con algunos países puede servir para dinamizar las relaciones y convertirse en incentivo hacia una mayor convergencia con aquellos que quedaron fuera de la negociación. En el caso de América Central y Cariforum no ha habido problemas con la negociación en bloque salvo los derivados de la situación interna de Honduras. En los casos de Chile y México ambos países no formaban parte de ningún bloque regional latinoamericano que les condicionara avanzar en negociaciones bilaterales con la UE. En el caso de la CAN ya se han señalado las diferencias políticas al interior del bloque que impidieron avanzar en un acuerdo bloque a bloque, quedando los pilares de diálogo político y cooperación supeditados a futuras rondas negociadoras cuando Bolivia y Ecuador regresen a la mesa de discusión. Respecto a MERCOSUR, el tratado de Asunción obliga a negociar los acuerdos comerciales con terceros en bloque, no así los acuerdos sobre inversiones. La reapertura de las negociaciones durante la última Cumbre en Madrid en 2010 abre un soplo de esperanza a los países pequeños, que ya habían reclamado la posibilidad de una autorización para negociar bilateralmente ante la parálisis de las negociaciones (Del Arenal, 2010; 48). Pero es difícil adivinar que pasaría si se da un nuevo fracaso. Más dudas aun han generado algunas declaraciones del candidato opositor a la Presidencia de Brasil en las cercanas elecciones brasileñas, José Serra, quien ha afirmado la necesidad de que Brasil cuente con mas margen de maniobra para negociar acuerdos comerciales¹⁹. De desmarcarse Brasil de la disciplina colectiva los augurios sobre la continuidad de MERCOSUR se ensombrecerían considerablemente.

La cumbre de Madrid celebrada el 18 de mayo bajo la Presidencia española del Consejo de la UE era el broche final con el que se concluía una ardua labor diplomática para renovar el compromiso hacia la consolidación de una asociación estratégica y adecuarlo a los cambios que se han producido durante la última década. Entre los muchos retos que se presentaban dos ocuparon un lugar

¹⁹ http://www.infolatam.com/entrada/brasil_serra_quiere_flexibilizar_el_merc-20330.html

destacado: uno era conseguir avances efectivos en la configuración del mapa de acuerdos de asociación con la región. El segundo era la elaboración de un plan de Acción que superara la retórica de las declaraciones de principio y estableciera una hoja de ruta con objetivos concretos. En ambos casos se han producido avances notables que al tiempo suponen nuevos retos de futuro.

Respecto a la primera de las cuestiones mencionadas, la voluntad de avanzar en la constitución de una zona de asociación estratégica de alcance pluridimensional ha sido caracterizada como un proceso a medio plazo que tiene como elementos catalizadores la celebración de los Acuerdos de Asociación bilaterales y regionales que deberían contribuir a una convergencia en las relaciones bi-regionales. Es decir, los acuerdos no son un objetivo en si mismo sino que son un instrumento para construir la asociación estratégica. Es por ello que la conclusión del AdA con Centroamérica, tras 4 años de difíciles negociaciones desde que se lanzaran en la Cumbre de Viena, debe ser contemplado como un éxito. Este acuerdo confirma la voluntad de la UE de mantener su apoyo a la integración latinoamericana. Igualmente los avances en la incorporación en el tratamiento de las asimetrías deben ser saludadas como un paso en la buena dirección. El AdA con Centroamérica puede ser considerado como un “caso de prueba” (Del Arenal y Sanahuja, 2010) sobre en que medida la UE se compromete con un apoyo a la integración con un enfoque más integral y comprometido con el desarrollo sostenible de la región.

La apertura de las negociaciones con MERCOSUR tras 6 años de parálisis también debe ser considerada positiva, pero reconociendo que va a ser una empresa ardua debido a que las resistencias en ambas partes son aun grandes. De parte de Europa es difícil avanzar en las concesiones sin consecuencias en la Política agrícola común y eso genera gran oposición al interior a la UE. Como muestra la reacción del lobby agrícola liderado con Francia que se ha apresurado a expresar su disconformidad y a recordar que el mandato de la Comisión exige dar prioridad a la conclusión de la Ronda de Doha. No obstante la paralización de ésta y la dinamización de los TLC con actores regionales e intrar-regionales deberían ser factores coadyuvantes al avance en las negociaciones. De otro lado los interrogantes surgen del supuesto de que se consolide la Adhesión de Venezuela a MERCOSUR, dado que este país abandonó la CAN debido a su oposición a la firma de TLC's. Asumiendo la alta dosis de imprevisibilidad del actual presidente venezolano Hugo Chavez, hay que contemplar como dos posibilidades la adopción de una postura más pragmática, como la del presidente nicaragüense y el mandatario ecuatoriano, o bien de una postura maximalista como el boliviano Evo Morales, que le aproxima al tradicional ostracismo del régimen cubano. Más incógnitas aun brotan de los cambios de estrategia de Brasil que se puedan producir tras las elecciones presidenciales en octubre de 2010.

La valoración de los acuerdos comerciales con Perú y Colombia presenta claroscuros. Si bien supone un avance en la generación de esa red de acuerdos de asociación interregional, al tiempo supone admitir el fracaso de la vía regionalista con la CAN. Si se confirma que Ecuador sigue adelante con la negociación y se consigue dar respuestas convincentes al tratamiento de las asimetrías, eso podría ser un incentivo para hacer variar la posición boliviana y generar un efecto dominó que recondujera la relación con la región. Aquí de nuevo va a ser determinante lo que ocurra con Venezuela, Brasil y MERCOSUR. Es poco probable que Bolivia asumiera los costes de quedar excluida de un esquema de relación que incluya a prácticamente toda la región.

Una condición para la viabilidad de una profundización de la relación bi-regional es una convergencia de los actuales espacios subregionales pues la actual asincronía de los procesos negociadores de la UE con los distintos subgrupos regionales genera tensiones en los procesos de integración latinoamericana. El establecimiento de la agenda común deberá integrar la diversidad de la región y a su vez encontrar vías de convergencia que permitan la confluencia de objetivos comunes. El proceso de construcción de un espacio preferencial bi-regional deberá incorporar los condicionantes derivados de los compromisos multilaterales en la esfera de la OMC y en el caso de

América Latina de la ALADI. Una forma de contribuir a la convergencia regulatoria sería potenciar el papel de UNASUR en dar impulso político a la convergencia de los acuerdos celebrados al amparo de la ALADI. En esta misma línea se ha sugerido que sería conveniente que los AdA incluyeran “cláusulas orientadas a vincular entre sí los distintos acuerdos que configuran la red que está tejiendo la UE en la región” (Peña, 2010c). De hecho los acuerdos con Colombia y Perú ya recogieron algunas cláusulas que hacen referencia a la equiparación del tratamiento en determinadas materias en el caso de que otros países de la región obtuvieran un tratamiento más preferencial en negociaciones posteriores.

Como se señaló entre los obstáculos al proceso de consolidación de una asociación birregional destacan las fuertes asimetrías socio-económicas entre los interlocutores así como el distinto grado de integración entre los socios latinoamericanos y caribeños. Complementar y articular la dimensión social y económica con la dimensión institucional y política de la relación birregional es otro de los grandes retos para forjar una auténtica asociación estratégica que atienda a las necesidades de los ciudadanos. Es en esa vía en la que se pretende avanzar con el Plan de Acción adoptado en Madrid en el que se identifican 6 grandes bloques temáticos: la Ciencia, investigación, innovación y tecnología; el desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e interconectividad para fomentar la cohesión social y las migraciones; la Educación y el empleo para fomentar la integración y la cohesión social; y el problema mundial de la droga. En todos ellos se ha establecido un diálogo que ha de servir para concretar las responsabilidades, se prevé algunas actividades y se plantean algunos resultados esperados. Aunque la redacción adolece aun de cierta indefinición, este esquema ofrece un cambio cualitativo respecto a la formulación retórica de las propuestas en anteriores cumbres. Se apuesta por una formulación en positivo que incorpora algunos de los principales retos de la integración positiva y de la gestión de las interdependencias que afectan a la relación bi-regional.

Para hacer operativo este plan será necesario rediseñar los actuales instrumentos de cooperación para el desarrollo y adaptarlos a los cambios, tanto de los nuevos escenarios de cooperación regional como al surgimiento de nuevas modalidades. Esto incluye un modelo de relación menos unidireccional que atienda a los nuevos liderazgos regionales y que incorpore el creciente papel de las potencias medias en su entorno regional y su difusión al ámbito global. En el despliegue de esta agenda social es necesario explorar nuevas vías de inclusión de toda la red social que sustenta la relación bi-regional. La creación de la futura Fundación América Latina y el Caribe – UE es un nuevo espacio de interacción que debería contribuir a construir ese espacio bi-regional desde la base y que dé contenido a la relación más allá de las alianzas estratégicas de carácter coyuntural. Tanto la relación bi-regional, como la integración regional dependen del impulso político de las instituciones, pero su desarrollo dependerá de que se sustente en vínculos económicos y sociales sólidos. En esta construcción es necesario avanzar en los diversos niveles que conforman la gobernanza global y evitar antagonismos excluyentes.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALCANTARA, M. Y ORTIZ, M. S. (Eds) (2008) “Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y Perspectivas”, Ediciones Universidad Salamanca-SEGIB, Salamanca.
- ALONSO, J. A. (2010) “Hacia una nueva estrategia UE-América Latina: Notas para el Debate” pp. 89-103 en FORO EURO LATINOAMERICANO DE CENTROS DE ANÁLISIS.(2010) “Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones” Fundación Carolina, Madrid, pp. 1998
- ALTMAN, J. y F. ROJAS ARAVENA (2008) “Las paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe”, Siglo XXI y Fundación Carolina, Madrid, pp. 374.
- AYUSO, A. (2010a) “Avances y Obstáculos para la reducción de las asimetrías en Sudamérica” en CIENFUEGOS, M. (dir.) en “Oportunidades de negocios en la situación actual de integración regional en Sudamérica” ORLA-UPF, Barcelona, pp.148
- AYUSO, A. (2010b) “Integración con Equidad. Instrumentos para el Tratamiento de las Asimetrías en América del Sur” pp. 137-178 en CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA. “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona, pp. 422
- AYUSO, A. (2009a) “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: equilibrios y asimetrías” Revista CIDOB Afers Internacionals, núm 85-86, mayo 2009, pp. 185-9
- AYUSO, A (2009b) “Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global” Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo” (EXPO/B/AFET/2008/61), marzo.
- AYUSO, A. (2008) “Cooperación europea para la integración de América Latina: Una ecuación de múltiples incógnitas” *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinaria V Cumbre entre la Unión Europea y América latina y el Caribe, mayo 2008, pp.125-146
- AYUSO, A. (2006) “Construyendo una cooperación al desarrollo para una asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe” pp. 343-365, en FRERES, C. y SANAHUJA, J. A. (coords.) *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. ICARIA Antrazit, pp. 507
- CALDERON, C y L SERVEN: (2004) “The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution”, Washington, Banco Mundial, Working paper nº 3.
- CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA. (2010) “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona, pp. 422
- CIENFUEGOS, M. (dir.) (2010) “Oportunidades de negocios en la situación actual de integración regional en Sudamérica” ORLA-UPF, Barcelona, pp.148
- CIENFUEGOS, M. (2006) “La asociación estratégica entre la unión europea y el Mercosur, en la encrucijada”, Documentos América Latina nº 15, Madrid, pp. 170.
- DE LOMBAERDE, P. et alt. (eds.) (2008) “Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional”, Siglo XXI y Fundación Carolina, Madrid, pp. 414.

DEL ARENAL, C. (2010) “Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea(UE) y los países de ALC” pp. 25-55 en FORO EURO LATINOAMERICANO DE CENTROS DE ANÁLISIS.(2010) “Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones” Fundación Carolina, Madrid, pp. 1998

DEL ARENAL, C, y J. A. SANAHUJA (coords.) (2010) “América Latina y los Bicentenarios: una Agenda para futuro” Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, pp. 642

DEVELOPMENT SOLUTION-CEPR-Universidad de Manchester (2009) “Evaluación del Impacto sobre la sostenibilidad del Comercio entre la UE y los Países Andinos” mayo 2009.

DRN, ADE, ECO y NCG “Evaluación de la Estrategia regional de la CE en América Latina. Informe de escritorio” 8 noviembre 2004, p. 41.

ECORYS Nederland BV (2009) “Trade Sustainability Impact Assessment of the AA to be negotiated between the EU and Central America. Draft Inception Report.” Rotterdam, Ecorys (2009).

ESTEVE, F et alt. Compatibilidad de la normativa de la OMC con los AdA existentes y en negociación, incluyendo los mecanismos disponibles para el tratamiento de las asimetrías y del trato especial y diferenciado a los PVD. (mimeo) Informe realizado para el “Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global” Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo” (EXPO/B/AFET/2008/61).

FAIRLIE, A.(2007) “*Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina*” Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo e Instituto Laboral Andino, Lima, pp 236.

Foglia Mariana. “El interregionalismo en la arquitectura global. El caso Unión Europea- Mercosur y sus efectos sistémicos.” Trabajo de Investigación, Master en Relaciones Internacionales, Instituto Barcelona de Estudios Internacionales. Septiembre de 2008.

FRERES C. et alt. (eds.) (2007) “¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?” CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 15, pp.188.

FRERES, C. y J. A. SANAHUJA (coords.) (2006) “América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria”. ICARIA Antrazit, pp. 507.

FORO EURO LATINOAMERICANO DE CENTROS DE ANÁLISIS.(2010) “Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones” Fundación Carolina, Madrid, pp. 1998.

GRATIUS, S (2008) “La Cumbre Europeo-Latinoamericana: ¿Hacia un bilateralismo selectivo?” FRIDE, comentario, mayo de 2008, pp 4.

GRATIUS, S. (2007) “Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda”pp. 63-88 en FRERES C. et alt. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 15, pp.188.

JARQUE, C. M. et al. (2009) “América Latina y la Diplomacia de Cumbres”, Secretaria General Iberoamericana, Madrid, pp. 245.

LÓPEZ JURADO, C. (2005) “El nuevo sistema de preferencias arancelarias comunitario a la luz de

los informes de la Organización Mundial del Comercio”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm 21.

MAGIDE, A. (2010) “Condicionantes de la acción de Brasil y la OEA en la crisis de hondureña” http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/condicionantes_de_la_accion_de_la_oea_y_brasil_en_la_crisis_hondurena, Opinión, CIDOB, Barcelona.

MAIHOLD, G. (2007) “Mas allá del interregionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América latina” 125-152 en FRERES C. et al. (eds.) (2007) “¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?” CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 15, pp.188.

MANGAS, A. (2010) “Unión Europea y América Latina y Caribe: Recomendaciones ante la VI Cumbre” pp. 137-156 en FORO EURO LATINOAMERICANO DE CENTROS DE ANÁLISIS.(2010) “Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones” Fundación Carolina, Madrid, pp. 1998.

MELLADO, N. (2010) “La Unión Europea y la integración sudamericana: espacio político birregional” pp. 351-388 en CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA. (2010) “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona, pp. 422.

MOLLE, G.: (2008) “Negociación Mercosur-Unión Europea”, *Revista del CEI – Comercio Exterior e Integración*, Mayo de 2008, Nº 11, accesible en www.cei.gov.ar.

MOTTA, P y S. RIOS: (2007) “O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas”, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, nº 62, julio, LC/L-2776-P.

NUPIA, C.M.: (2008) “Construcción de redes de cooperación científica y tecnológica entre América latina y Europa: en busca de eslabones para una cooperación científica integral”, ponencia presentada en el II Seminario Internacional Cátedra Europa, Barranquilla.

OBAYA, M. (2009) “Ecos de un diálogo ausente: Ideas e Integración en Europa y América Latina”, pp. 17-48 en TREMOLADA, E. (Ed.) (2009) “De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea y el caribe?”, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 291.

OSTERLOF, D. Y VILLASUSO, J. M (eds.) (2007) “Las agendas complementarias al CAFT-DR en Centroamérica” http://www.latn.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC2437libro-10.pdf, San José, Costa Rica, Red LATN.

Planistat Luxembourg y CESO-CI (2002), Sustainable Impact Agreement SIA of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement between the European Communities and Chile (Specific Agreement nº. 1). Final Report Revised, Luxemburgo, diciembre de 2002, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_112388.pdf.

PEÑA, F. (2010a) “América Latina en el mundo: Regionalismo e Integración, pp. 425-450 en DEL ARENAL, C, y J.A. SANAHUJA (coords.) (2010) “América Latina y los Bicentenarios: una Agenda para futuro” Fundación Carolina y Siglo XXI, Madrid, pp. 642

PEÑA, F. (2010b) “Integración Regional y estabilidad Sistémica en Suramerica” pp. 23-43 en CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA. (2010) “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona, pp. 422.

PEÑA, F. (2010c) “Un noviazgo demasiado prolongado?: Está abierta una ventana de oportunidad para concluir un acuerdo Mercosur-UE” Newsletter mensual, mayo <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2010-05-acuerdo-mercosur-ue>.

PEÑA, F. (2009) “Perspectivas de concreción de los acuerdos de asociación pendientes entre la Unión Europea, el MERCOSUR y la CAN” (mimeo) Informe realizado para el “Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global” Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo” (EXPO/B/AFET/2008/61), marzo.

PRICEWATERHOUSE COOPERS (2004) “Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements”, París, pp. 142

ROY, J. y R. DOMINGUEZ (eds.) (2007) Alter Viena: Dimensions of relationship between the European Union and the Latin América-Caribbean Region, University of Miami, pp.149

SANAUJA, J. A. (2010a) “Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la Integración regional” en DEL ARENAL, C, y J.A. SANAHUJA (coords.) (2010) “América Latina y los Bicentenarios: una Agenda para futuro” Fundación Carolila y Siglo XXI, Madrid, pp. 642.

SANAHUJA, J. A. (2010b) “La construcción de una región: Suramerica y el regionalismo posliberal” pp. 87-134 en CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA. (2010) “Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur”, CIDOB, Barcelona, pp. 422

SANAHUJA, J. A. (2007), “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración Latinoamericana” pp. 1-41 en FRERES C. et alt. (eds.) ¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo nº 15, pp.188

TREMOLADA, E. (Ed.) (2009) “De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea y el caribe?”, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 291.

The University of Manchester (2008) Trade Sustainability Assessment (SIA) of the Association Agreement Under Negotiation between the European Community and Mercosur. Final Overview Trade SIA EU-Mercosur, Final Report, noviembre de 2008, pp. 152 accesible en http://www.sia-trade.org/Mercosur/phase2/Mercosur_final_overview_SIAv5.pdf

ZUFIAUR, J. M. (2010) “La promoción de los aspectos socioeconómicos en las relaciones UE-AL” Dictamen de iniciativa, REX/277-CESE 263/2010, Bruselas, febrero , pp. 13