

El presente volumen trata unas dimensiones selectivas de la problemática española en el momento decisivo de ejercer la presidencia rotativa de la Unión Europea durante el primer semestre de 2010. A la finalización de este mandato, se cumple el 25 aniversario de la adhesión (junto a Portugal) en junio de 1985 y el efectivo ingreso el 1 de enero del siguiente año. Pero lo que sobre el papel lo que hace pocos años parecía ser una celebración placentera, se ha insertado en una serie de acontecimientos de índole económica, social y política, al tiempo que no se olvida su relación con América Latina. Consecuentemente, la primera parte del libro está dedicada al análisis de la problemática española actual en el marco de la UE. La segunda encara las relaciones Unión Europea-América Latina, en el marco de la Cumbre a celebrarse en Madrid en mayo de 2010. La tercera se dedica al estudio del estado actual de diversos aspectos de la integración subregional en Latinoamérica, según se refleja en la evolución y perspectivas de la Comunidad Andina, Centroamérica y MERCOSUR.

Coautores.

Diego Acosta Arcarazo
Anna Ayuso
Jamile Bergamaschine Mata Diz
Manuel Cienfuegos
Roberto Domínguez
Alan Fairlie Reinoso
Natividad Fernández Sola
Albert Galinsoga Jordá
Rita Giacalone
Francesc Granell
Carlos Hakansson

María Lorca-Susino
Michel Leví Coral
Carlos Malamud
Antonio Martínez Puñal
Carlos Francisco Molina del Pozo
Joaquín Roy
Lorena Ruano
Fernando Rueda-Junquera
Karine de Souza Silva
Eric Tremolada Álvarez
Vicente Palacio

**España, la Unión Europea
 y la integración latinoamericana**

**Joaquín Roy y Roberto Domínguez
 (compiladores)**

España, la Unión Europea y la integración latinoamericana



Joaquín Roy y Roberto Domínguez
 (compiladores)

ISBN 978-1-4507-0921-7



9 789781 450709



Jean Monnet Chair, University of Miami
 Miami-Florida European Union Center of Excellence

**España en la Unión Europea y el Estado
de la Integración Latinoamericana**

Joaquín Roy y Roberto Domínguez (editores)

Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair, 2010

España en la Unión Europea y el Estado de la Integración Latinoamericana

Joaquín Roy y Roberto Domínguez (editores)

Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair, 2010

Co-autores

Diego Acosta Arcarazo

Anna Ayuso

Jamile Bergamaschine Mata Diz

Manuel Cienfuegos

Karine de Souza Silva

Roberto Domínguez

Alan Fairlie Reinoso

Natividad Fernández Sola

Albert Galinsoga Jordá

Rita Giacalone

Francesc Granell

Carlos Hakansson

María Lorca

Michel Leví Coral

Carlos Malamud

Antonio Martínez Puñal

Carlos Francisco Molina del Pozo

Vicente Palacio

Joaquín Roy

Lorena Ruano

Fernando Rueda-Junquera

Eric Tremolada Álvarez



The Miami-Florida European Union Center of Excellence
A Partnership of the University of Miami and Florida International University
and
The Jean Monnet Chair of the University of Miami

The Miami-Florida European Union Center of Excellence (M-FEUCE) is one of the 11 *Centers of Excellence* supported by the European Commission at universities throughout the United States, as part of a broader effort to promote *people-to-people* contacts across the Atlantic. Thus, these EU Centers promote the study of the EU, its institutions and policies and *EU/US relations* through teaching programs, scholarly research and outreach activities in their local and regional communities.

The Jean Monnet Chair of European Integration, awarded by the European Commission's Jean Monnet Action of the General Directorate of Education and Culture in 2001 to the University of Miami, has been exclusively dedicated to strengthen the teaching and research of the EU, with a strong specialization on its relations with Latin America and the Caribbean and comparative regional integration.

***Miami - Florida
European Union Center***

University of Miami
1000 Memorial Drive
101 Ferré Building
Coral Gables, FL 33124-2231
Phone: 305-284-3266
Fax: (305) 284 4406
Web: www.miami.edu/eucenter

Jean Monnet Chair Staff

Joaquín Roy (Director)
Astrid Boening (Associate Director)
María Lorca (Associate Editor)
Maxime Larive (Research Assistant)

Florida International University

Elisabeth Prugl (FIU, Co-Director)

Inter-American Jean Monnet Chair Editorial Board:

Carlos Hakansson, Universidad de Piura, Perú
Finn Laursen, Dalhousie University, Halifax, Canada
Michel Levi-Coral, Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, Ecuador
José Luis Martínez-Estay, Universidad de los Andes, Santiago de Chile, Chile
Félix Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero, Buenos Aires, Argentina
Stephan Sberro, Instituto Tecnológico Autónomo de México
Eric Tremolada, Universidad del Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

International Jean Monnet Chair Editorial Advisors:

Francesc Granell, University of Barcelona, Spain
Ramūnas Vilpišauskas, Vilnius University, Lithuania

ISBN 1-59388-164-9 Ediciones Universal

Printed in the United States by Thomson-Shore, Inc.

© Copyright 2010. Jean Monnet Chair/University of Miami. All rights reserved. No portion of the contents may be reproduced in any form without written consent of the publisher.

Índice

Estudio Introductorio

España, entre Europa y América <i>Joaquín Roy</i>	1
--	---

I. España en la Presidencia de la Unión Europea

España en la UE: Las cuatro presidencias españolas <i>Francesc Granell</i>	13
La Presidencia de España del Consejo de la UE: Prioridades en política exterior, de seguridad y defensa <i>Natividad Fernández Sola</i>	21
España y sus ciclos económicos <i>María Lorca</i>	33
La nueva Ley de Inmigración en España. Un primer análisis de sus aspectos liberales y restrictivos <i>Diego Acosta Arcarazo</i>	51

II. España y América Latina

Las relaciones de España con América Latina entre la Cumbre Iberoamericana de Estoril y la ALCUE de Madrid <i>Carlos Malamud</i>	65
España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro <i>Anna Ayuso</i>	71
La dimensión iberoamericana de España: constantes históricas y aspectos recientes <i>Albert Galinsoga Jordá</i>	91

III. Relaciones Birregionales

El futuro de la integración interregional: Hacia una reformulación de la comunidad internacional <i>Carlos Hakansson</i>	119
Repensando la Asociación Estratégica UE–América Latina: Reflexiones para el afianzamiento de las relaciones birregionales <i>Carlos Francisco Molina del Pozo</i> <i>Jamile Bergamaschine Mata Diz.</i>	131
La relación birregional y la desintegración en América Latina <i>Lorena Ruano</i>	153
Cohesión social: Prioridad de las negociaciones de la Asociación Estratégica entre UE, Latinoamérica y Caribe (ALC-UE) <i>Karine de Souza Silva</i>	169
Una agenda transatlántica ampliada a Latinoamérica y el Caribe: Hacia un área euro-americana <i>Vicente Palacio</i>	187

IV. América Central y la Comunidad Andina

La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la UE: ¿Una oportunidad para la Asociación Estratégica Birregional? <i>Fernando Rueda-Junquera</i>	205
¿Agotamiento del Sistema Institucional Andino? <i>Eric Tremolada Álvarez</i>	227
La relación UE–Comunidad Andina en el contexto de la negociación de los acuerdos de asociación <i>Michel Leví Coral</i>	247
Acuerdo multipartes UE-CAN: ¿Factor de cohesión o fragmentación? <i>Alan Fairlie Reinoso</i>	267

V. Mercosur

Mercosur y Venezuela: Estructura económica y escenario tendencial <i>Rita Giacalone</i>	293
--	-----

El Mercosur y la Unión Europea: Balance de una década de negociaciones para la creación de una Asociación Birregional y perspectivas de futuro
Manuel Cienfuegos 319

Crisis internacional y sistemas de pagos: Examen de los convenios del Alba para la creación de un Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre)
Antonio Martínez Puñal 345

Conclusiones

Mirando hacia el futuro de la relación Unión Europea-América Latina
Roberto Domínguez 293

Acerca de los autores

Estudio Introdutorio

España, entre Europa y América

Joaquín Roy

Nuevos y viejos retos

La presente colección de análisis y estudios intenta cubrir tres temas principales. En primer lugar, se propone tratar unas dimensiones selectivas de la problemática española en el momento decisivo de ejercer la presidencia rotativa de la Unión Europea. A su finalización se cumple el 25 aniversario de la adhesión (junto a Portugal) en junio de 1985 y el efectivo ingreso el 1 de enero del siguiente año. Pero lo que sobre el papel hace pocos años parecía ser una celebración placentera, se ha insertado en una serie de inconexos acontecimientos, pero (por el destino político-económico) también coincidentes con notable impacto en el contexto temporal.¹

España acababa de ingresar como invitada en el llamado G-20, en reconocimiento a su acrecentado papel mundial. Es ya octavo donante del mundo y posee la octava economía global. Casi de repente, España se enfrentaba a una serie de retos que presentan el peligro que los aniversarios en cuestión y la obligación institucional en al UE queden empañados. España parece no tener suerte en momentos emblemáticos. No es ésta la primera vez y se predice que no será la última en tener que encarar y sufrir dificultades no necesariamente creadas por su interno tejido social, económico y político.

En primer lugar, en el plano estrictamente económico, España está inmersa en una de las crisis mayores de la moderna historia global. Además, por diversas causas, se ha convertido en objeto de análisis y de preocupación debido a algunas de las peculiaridades de su dimensión interna. Su economía no solamente sufre de forma frontal las consecuencias del deterioro y los escándalos del sistema financiero internacional, sino que también se ha convertido en protagonista destacado por la gravedad de sus especiales características. El desastre financiero-inmobiliario que ha provocado la explosión de la burbuja de edificación se ha revelado como la cabeza de puente de la específica crisis española.

¹ Para un certero análisis de estas circunstancias, véase: José Ignacio Torreblanca, “Una España confusa en una Europa desorientada,” *Política Exterior*, no. 133, enero/febrero 2010, pp. 45-60.

En segundo lugar, España ha llegado al cuarto de siglo de su pertenencia a la Unión Europea, que tanto la ayudó en superar su precario estatus desde la transición política en 1976, con unos indicadores económico-sociales verdaderamente preocupantes. Su déficit es superior al 11%. La tasa de desempleo amenaza con rebasar el 20%, el doble de la media europea. Mientras que hace unos pocos años, la tasa de crecimiento superaba anualmente el 3%, en los dos últimos ejercicios ha sido negativa, sin que se vea una mejora sustancial en el horizonte temporal a corto plazo.

En tercer término, debido a una confluencia de factores diversos, España se enfrenta a esos retos con un divorcio notable de sus fuerzas políticas. Mientras el gobierno es juzgado como incapaz de resolver los problemas actuales, el partido de la oposición ha optado por una estrategia de carencia de colaboración.² Desde el exterior, numerosas voces (procedentes de gobiernos veladamente, pero sobretodo con estridencia en medios de comunicación) atribuyen la ausencia de remedios a la indecisión del gobierno del PSOE presidido por José Luis Rodríguez Zapatero. La polémica mediática revistió caracteres especiales, incluyendo la intervención directa del gobierno español, al contestar las críticas de la prensa angloamericana.³ Zapatero había capturado el poder tras la desastrosa actuación del gobierno de José María Aznar al encarar los graves atentados terroristas del 11 de marzo de 2004, calificado como el equivalente español al criminal ataque del 11 de Setiembre de 2001 en Estados Unidos. Reelegido en 2008, Zapatero se ha visto desbordado por la confluencia y magnitud de los problemas derivados de la crisis.

Además, España no está pasando por uno de sus mejores momentos con respecto a su tejido sociopolítico. Por un lado sigue sufriendo los ataques esporádicos del terrorismo de ETA, aunque los logros del gobierno en detenciones de sus agentes han sido recientemente notables. Por otro, la sociedad española se ve actualmente presionada por un impacto novedoso en su identidad nacional, y otro de viejas raíces y endémica carencia de resolución. El primero está representado por la confluencia de dos factores de origen y consecuencias demográficas.

España se ha convertido, para sorpresa de analistas desprevenidos, de ser un país de emigración en uno que atrae actualmente niveles pocos superados de inmigración. Es más: solamente Estados Unidos supera en índices de inmigración a

² Fernando Garea, "El PP amenaza con enturbiar la presidencia española de la UE," *El País*, agosto 18 2009.

³ *El País*, "España es el nuevo enfermo de Europa," noviembre 27, 2009; *The Economist*, "The zapping of Zapatero," February 11, 2010; *The Economist*, "Muddle obscures message: A prime minister caught between the unions and the bond market," February 11 2010; *El País*, "*The Economist* pide liderazgo a Zapatero para superar la 'desidia y la paranoia'," febrero 11 2010; Tony Barber, "Spain, spooks and the phantom anti-euro conspirators," *Financial Times*, February 21, 2010.

España. Este fenómeno, para el que España no estaba necesariamente preparada, a pesar de ser el resultado de una mezcla histórica de razas y culturas, ha generado tensiones en algunas regiones y urbes, debido a la desproporción de población inmigrada con respecto a la autóctona. Además, la confluencia de las medidas restrictivas de la Unión Europea y las del gobierno español (endurecimiento de la expulsión de ilegales, invitación al retorno mediante incentivos) han producido una corriente de duro debate interno⁴ y de protestas desde América Latina.⁵ Las fuerzas armadas españolas completan sus filas voluntarias con un notable porcentaje de colombianos, y de otras nacionalidades, cuya presencia se hace más evidente al ser víctimas de accidentes y atentados mientras sirven en lugares conflictivos como Afganistán. Conviene además recordar que ya el 11% de la población española es inmigrada. Además hay un notable contingente de residentes prácticamente permanentes procedentes de los países europeos que ejercen presión sobre los recursos sanitarios y sociales españoles.

El segundo ingrediente no resuelto sigue siendo la aparente impotencia o falta de voluntad en asimilar la diversidad regional de España y la plena instalación de comunidades que se sienten como “naciones”. Aunque diferentes en su origen y en su problemática confrontacional, el País Vasco y Cataluña no parecen acabar de encajar en el llamado “estado de las autonomías”, a medio camino entre la estructura centralista y el estado federal. De momento, por una parte, el resultado ha sido la supervivencia del independentismo violento en el País Vasco, obra de una minoría, pero tolerado por un sector no desdeñable. Por otra, el sentido pactista tradicional y de convivencia en Cataluña, donde una mayoría notable se sienten simultáneamente españoles y catalanes, ha servido de contrapunto para evitar la radicalización independentista. Pero una serie de agravios comparativos (desproporción de la carga impositiva, inferiores inversiones del estado, animosidad hacia la cultura diferenciada) ha generado un aumento del potencial divorcio. Así se ha generado la celebración de “referéndums”, sin base legal, que no han hecho más que aumentar la incomprensión, además de evidenciar las dimensiones minoritarias del independentismo real. Las voces ecuanímes se sienten impotentes para ubicar en la dimensión apropiada.⁶

Sin embargo, casi nada de todo lo comentado anteriormente parece nuevo. La crisis actual se asemeja a los problemas experimentados por España en otras dos etapas de histórica significación. La más remota es la frustrante experiencia de la proclamación de la II República en 1931, como consecuencia de la caída de la

⁴ Luis Izquierdo, “700.000 inmigrantes más,” *El País*, junio 21, 2008; Jordi Borja, “El ‘kleenex’ de la traición,” *El País*, junio 23, 2008; Rafael Blasco Castany, “Inmigración, integración y ciudadanía” *El País*, junio 24, 2008; Carmen Alcaide, “Ya somos más de sesenta millones,” *El País*, junio 29, 2008; Manuel Chaves, “Europa ante la inmigración,” *El País*, junio 21, 2008.

⁵ Robert Mur, “Sudamérica se rebela contra la directiva,” *La Vanguardia*, julio 1, 2008; Jordi Borja, “El ‘kleenex’ de la traición,” *El País*, junio 23, 2008.

⁶ Suso del Toro, “La España real es plural,” *El País*, mayo 21, 2009.

monarquía de Alfonso XIII, entre otras causas por su connivencia con la dictadura de Primo de Rivera (1922-29). Este cambio drástico se produjo en plena crisis económica y depresión mundiales, de características similares, aunque de grado diferente, a la actual situación. La transición se produjo además en pleno ascenso de las ideologías fascista y nazi, en las que se alimentaría la estrategia del bando militar del general Franco en 1936. De las consecuencias de estos acontecimientos apenas en la década de los sesenta España se recobraría mediante la apertura económica, el abandono de la autarquía, y la alianza con Estados Unidos. Pero se pagaría el alto precio del mantenimiento de la dictadura que duraría hasta la desaparición física de Franco.

La más reciente experiencia similar a la actual es el periodo de la transición política de la dictadura a la democracia al final de la década de los 70. No solamente había serios enfrentamientos internos debido a la resistencia de los círculos de poder que habían controlado políticamente a España durante cuatro décadas, sino que las circunstancias europeas y mundiales no eran las más propicias para encajar cambios tan sustanciales. De ahí derivaron los problemas que debió enfrentar el gobierno de Adolfo Suárez. Por eso se diseñaron los llamados Pactos de la Moncloa por los que las diversas fuerzas políticas dejaron de lado temporalmente sus diferencias y se concentraron en la redacción y aprobación de la Constitución de 1978.⁷ Pero no todo fue fácil y el intento de golpe de estado el 23 de febrero de 1981 lo demuestra. Con la entrada de España en la OTAN en 1982 y el ingreso en la CE en 1985-86 se completó la “normalización” internacional.

Las dificultades de esas épocas, por lo tanto, según el análisis comparativo, fueron más graves si cabe que la crisis actual. Si España sobrevivió esos problemas, no es tan descabellado pensar que ahora también conseguirá superar las notables dificultades. “No estamos tan mal”, fue el slogan que usó Rodríguez Zapatero en 2000 para conseguir su elección como Secretario General del PSOE, en contraste con el panorama catastrofista presentado por sus contrincantes. Aunque pudiera parecer exagerado el paralelismo, se debe imponer el optimismo en compañía del realismo, actitud que ha sido duramente criticada por la oposición y los medios de comunicación internacionales. España es un país con unas reservas culturales, físicas, y sociales que conjuntamente deben equilibrar el peso de los argumentos puramente económicos. España sigue siendo la segunda potencia turística del planeta. Mientras persisten las predicciones catastróficas sobre el futuro socioeconómico del país, Barcelona y Madrid ocupan los puestos 5 y 11 entre las ciudades europeas con más futuro. Cataluña se sitúa en el puesto 11 entre las regiones.⁸

⁷ Francesc Granell, “¿Unos nuevos Pactos de La Moncloa?” *El País*, febrero 25, 2010.

⁸ *Revista fDi Magazine (Financial Times)*, “European Cities & Regions of the Future,” 2010/11.

El marco de la Unión Europea

Pero no conviene olvidar que España, por otra parte, ha dejado de transitar en solitario en el mundo hace tiempo. El país debe ser un caso insólito de entusiasmo por pertenecer. España pasó de un estado de precario aislamiento durante varios siglos a una hiperpresencia verdaderamente impresionante. Se da el caso curioso de que en las vísperas de ingresar en la OTAN, en una conferencia de la incipiente Organización de la Seguridad y Cooperación Europeas, el representante español, el embajador Javier Rupérez, reparó que los únicos participantes cuyos gobiernos no pertenecían a ninguno de los bloques políticos y los entramados de integración y cooperación, por distintos motivos, eran El Vaticano y... España. De ahí que de ese arrinconamiento se pasara a lo que la expresión popular llama “apuntarse a todo, incluso a un bombardeo”.

Con respecto a la Comunidad Europea, ese credo se ejecutó con celo, insistencia y carencia de desánimo. Prácticamente todos los sectores habían abrazado la admonición de Ortega y Gasset: “España es el problema; Europa es la solución”. El balance de la puesta en práctica de esa obsesión ha sido, desde todos los ángulos posibles, positivo. La experiencia incluye desde la aportación efectiva de diversos individuos que quedaron encuadrados en las instituciones de la CE,⁹ y luego la UE, hasta los beneficios directos en forma de ayuda al desarrollo, política regional, y financiación de infraestructuras, casi todo redundó en el ensamblaje de España en el proyecto europeo de manera modélica, sin fisuras. De tener un índice del 60% de la media europea en su ingreso en 1986, en la actualidad ronda la media del 105%, con algunas regiones superando el 125%. De ser un país receptor de ayuda, se ha convertido en un donante neto, para el que desaparecerán las ayudas del pasado.¹⁰

⁹ Angel Viñas, *Al servicio de Europa: innovación y crisis en la Comisión Europea* (Madrid: Universidad Complutense, 2006); Información Comercial Española, *Las políticas comunitarias: una visión interna. 20 años de España en la Unión Europea*, número 831, julio-agosto, 2006.

¹⁰ Para una selección de la bibliografía sobre la experiencia de España en la Unión Europea, véanse estos libros: Amparo Almarcha Barbado (ed.), *Spain and EC Membership Evaluated*, (Pinter: Londres, 1993); Esther Barbé, *La política europea de España* (Barcelona: Ariel, 1999); Raimundo Bassols, *España en Europa: historia de la adhesión a la CE, 1957-85*. (Madrid: Política Exterior, 1995); Carlos Closa & Paul Heywood (eds), *Spain and the European Union* (NY: Palgrave, 2004); Julio Crespo MacLennan, *Spain and the Process of European Integration, 1957-85* (NY: Palgrave/Oxford, 1986); Mary Farrell, *Spain in the EU: The Road to Economic Convergence* (NY: Palgrave, 2001); Richard Gillespie & Richard Youngs (eds.), *Spain: The European and International Challenges* (London: Frank Cass, 2001); Francesc Granell (coordinador), *Veinte años de España en la integración Europea* (Barcelona: Real Academia de Ciencias Económicas y Financieras, 2006); Michael Marks. *The Formation of European Policy in Post-Franco Spain: The Role of Ideas, Interests, and Knowledge* (Avebury, Vermont: Ashgate, 1997); Pedro Montes, *La integración en Europa: del Plan de Estabilización a Maastricht* (Madrid: Editorial Trotta, 1993); Antonio Moreno Juste, *Franquismo y construcción europea* (Madrid: Tecnos, 1998); Joaquín Roy & Aimee Kanner, *España y Portugal en la Unión Europea* (México: Universidad Autónoma de México, 2001); Sebastian Royo and Paul Christopher Manuel (eds),

Los sucesivos gobiernos del PSOE se distinguieron en construir unas alianzas fructíferas con los más destacados pares europeos, especialmente el ineludible eje franco-alemán. Incluso después del cambio de gobierno en 1996 se mantuvo ese europeísmo efectivo bajo el primer mandato del Partido Popular liderado por José María Aznar. España estuvo siempre a la cabeza del proyecto constitucional hasta que, como resultado de los acontecimientos del 11 de Septiembre, el gobierno decidió trocar su lealtad por una apuesta euroatlántica. Prefirió adherirse a la llamada “nueva Europa”, desdeñando a la “vieja”, según la manejable terminología del secretario de Defensa norteamericano Donald Rumsfeld. El cambio de 2004 volvió a poner las cosas en su sitio, pero la misma Unión Europea ampliada había comenzado a cambiar de perfil y actitud.¹¹

Como recompensa paradójica y cruel por haber liderado el proceso de ratificación de la Constitucional, el sueño se desvaneció a los ojos del gobierno español ante el sonoro rechazo del proyecto por los electorados holandés y francés, socios fundadores de la UE. Una década después de haberse puesto en movimiento, el quasi proyecto constitucional terminó precariamente resucitado mediante la elaboración del sustitutivo conocido como Tratado de Reforma, rebautizado como Tratado de Lisboa.¹² Pero Europa parecía que había cambiado de nuevo, según los intereses federalistas de numerosos analistas, para mal.¹³ Otros comentaristas no creen en una eventual disolución del proyecto europeo ni del abandono del euro a causa de sus problemas, recomendando el rescate de sus misiones fundacionales.¹⁴ En todo caso, el registro histórico muestra que España fue leal al esfuerzo de apuntalamiento de la empresa de la integración.¹⁵ Cumplió la consigna al revés: “Europa es el problema, España es la solución”.

Spain and Portugal in the European Union: the first fifteen years (London; Portland, OR/ Frank Cass, 2003).

¹¹ Para una muestra de análisis del trueque de la actitud del Partido Popular y el PSOE al regresar al poder, véase: Joaquín Roy, “Spain’s Return to ‘Old Europe’: Background and Consequences of the March 11 and 14, 2004 Terrorist Attacks and Elections.” Working Paper: March 2005. (<http://www.miami.edu/eucenter/royaznarfinal.pdf>).

¹² Para una revisión de la evolución de este tratado en los momentos anteriores a su ratificación, véase: Joaquín Roy y Roberto Domínguez (eds.) *Lisbon Fado: The European Union under Reform* (Miami-Florida European Union Center/Jean Monnet Chair, 2009).

¹³ Tony Barber, “Pursuit of a purpose,” *Financial Times*, February 24, 2010; José Ignacio Torreblanca, “¿Se salvará Europa?” *El País*, febrero 15, 2010; Lluís Bassets, “Europa en transición,” *El País*, febrero 11, 2010; Reuters, “EU’s Juncker warns against eurozone drift apart” February 13, 2010; Simon Robinson, “The Incredible Shrinking Europe,” *Time*, March 8, 2010.

¹⁴ Judah Grunstein, “Don’t Write Off the EU Just Yet,” *World Politics Review*, February 11, 2010; Mary Kaldor, “The EU needs to return to its roots,” *The Guardian*, Feb. 27, 2010.

¹⁵ Joaquín Roy. “Between cherry-picking and salvaging the Titanic: Spain and the rescuing of the essence of the EU Constitution. Special July 2007. <http://www6.miami.edu/eucenter/roy-euconstitution-rescue-rev.pdf>

Aunque todavía es pronto (apenas unos meses desde la entrada en vigor del Tratado) para emitir un juicio, lo cierto es que los primeros pasos de la instituciones reformadas y las nuevamente creadas no parecen ser halagüeños. Depende del Consejo y sobretodo de los gobiernos la puesta en marcha del Servicio Exterior Común de la UE.¹⁶ Como se sospechaba y temía, la creación del nuevo puesto de Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común, luego de la jubilación de Javier Solana,¹⁷ no parece que dé señales de efectividad bajo el liderazgo de Catherine Ashton.¹⁸ Para los intereses inmediatos de España, la creación de la innovadora posición de presidente permanente (aunque por dos años y medio renovables) de la UE ha representado una cierta sordina para lo que se predecía como espectacular ejercicio de la Presidencia española efectiva.¹⁹ En nada ha ayudado la suspensión del proyecto de asistencia del presidente Obama a una cumbre Estados Unidos –UE que debía celebrarse en Madrid en mayo de 2010. Aunque no se interpreta como un desdén frontal hacia España, refleja el descenso del interés de la nueva administración norteamericana por la agenda europea, a la que se percibe como desunida y con escaso encaje en los intereses de Estados Unidos en el mundo.²⁰

La integración latinoamericana

Al otro lado del Atlántico, España también tiene el reto coincidente con su presidencia de la UE de organizar y se supone de liderar la Cumbre Unión Europea-Latinoamérica/Caribe, que se viene celebrando bianualmente desde 1999 y que tiene como misión fundamental diseñar las líneas fundamentales de la relación entre las dos regiones. Además, para mayor reto de España en su especial relación con América Latina, la presidencia de la UE coincide con el inicio de las conmemoraciones (que se extenderán hasta el 2021) de los bicentenarios de las independencias de la mayoría de los países latinoamericanos que hace doscientos años se pusieron en movimiento al abandonar el control colonial.²¹ Todo se en-

¹⁶ Natividad Fernández-Sola, “The New External Action Service of the EU: A European Diplomatic Entity in the making?” Miami: European Union Center/Jean Monnet Chair, 2009. <http://www6.miami.edu/eucenter/publications/FernandezSolaExtActionSvcEUMA09edi.pdf>

¹⁷ M.C. “Solana vuelve a casa con tristeza,” *El Siglo*, noviembre 16, 2009.

¹⁸ *El País* (editorial), “Inquietante Ashton,” marzo 2, 2010; EuroActiv, “Barroso sparks row over EU overseas appointments,” February 23, 2010.

¹⁹ Bruno Waterfield, “War in the EU as Herman Van Rompuy makes 'power grab,’” *The Daily Telegraph*, February 26, 2010.

²⁰ Lluís Bassets, “Obama da una patada al hormiguero europeo,” *El País*, febrero 3, 2010; Sarah Wildman, “Obama's 'Snub' Adds to the Pain in Spain,” *Politics Daily*, February 22, 2010.

²¹ Para referencia de los planes del gobierno español y otros detalles, véase: <http://www.bicentenarios.gob.es/GrupoBicentenario/Paginas/GrupoBicentenario.aspx>; http://www.infolatam.com/entrada/espana_nueva_pagina_web_de_los_bicentena-14279.html

marca en las repercusiones de la crisis económica mundial en el subcontinente latinoamericano (que acrecienta la endémica pobreza y sobretodo la insostenible desigualdad) y el desarrollo de la variedad de modalidades políticas que presiden casi todos los países.

No va a ser fácil la labor del ex presidente Felipe González, embajador plenipotenciario. El éxito de su estrategia depende de que se tomen decididas medidas y que no se repitan los errores del pasado. Por un lado, se debe evitar entrar en polémicas ante los endémicos ataques antiespañoles aduciendo el legado de la conquista y colonización.²² Habrá que actuar con suma cautela ante las claras manipulaciones de la historia y la selección de episodios y periodos que se prestan a las comparaciones fáciles, cuando no a la congelación en el tiempo, sin encarar el presente hiriente y necesitado de tratamiento.²³ Si este aspecto fue inevitable con motivos de la conmemoración del Quinto Centenario, al meditar sobre el balance de doscientos años de andadura independiente, la actitud española debe ser de insistir en el estudio global de esos dos siglos, no limitados a los años heroicos del inicio de las independencias. Se debiera por lo tanto recalcar la primacía del papel de la “España real” sobre el de la “España oficial”. Si se ha mantenido el vínculo entre ambas sociedades no ha sido por la labor de los gobiernos, sino primordialmente por la fuerza imponente del trasvase de recursos humanos a través del Atlántico.

Paradójicamente, América Latina se convirtió en más española con posterioridad a la independencia por la fuerza imparable de la emigración hacia las antiguas colonias, que ahora se ha visto replicada por la emigración latinoamericana “hacia casa”. Además, se debiera recordar tenazmente que el precedente (probablemente el único con éxito notable) de la integración latinoamericana fue el protagonizado por los intelectuales que convirtieron la lengua en la verdadera patria sin distinción de fronteras. Fueron los mismos que siempre consideraron las letras españolas como propias, nunca como ajenas simplemente escritas en la misma lengua. Además, se debiera resaltar el impacto y supervivencia del espíritu de la Constitución de Cádiz de 1812 en ambas orillas del Atlántico, al igual que los logros de la consolidación del republicanismo latinoamericano.²⁴ Este legado es el que se debe reforzar, más allá de los reclamos contra el colonialismo y la mención vacía de lugares comunes como “Madre Patria”. Pero, como se ha aludido más arriba, esta disquisición de carácter primordialmente intelectual se simultánea con la polémica generada por la presión inmigratoria en Europa y las consecuentes medidas restrictivas.

²² M. A. Bastenier, “Bicentenarios y autocrítica”, *El País*, 20 mayo 2009; Mabel Azcui, “Bolivia excluye el pasado criollo en el bicentenario”, *El País*, 16 julio 2009.

²³ Carlos Malamud, “Lugares comunes latinoamericanos: La historia está para ser manipulada”, *Ojos de Papel*, 1 junio 2009. <http://www.ojosdepapel.com/Index.aspx?article=3204>.

²⁴ Rafael Rojas, “El bicentenario y la tradición republicana”, *El País*, noviembre 23, 2009; José Tono Martínez, “La estrategia del acompañamiento”, *El País*, 17 agosto 2009.

El final de la Guerra Fría no tuvo las consecuencias que se predecían con respecto al desarrollo político de Latinoamérica y la implantación de un sistema generalizado de democracia liberal, libre de dictaduras tradicionales y de escarceos con el marxismo. En la actualidad se testimonia una curiosa paradoja con respecto a la variedad de alternativas. Por una parte, todos los países (con la excepción de Cuba) están regidos por sistemas constitucionales por gobiernos legitimados por elecciones periódicas y referéndums exhaustivos. Pero por otro lado, algunos de los países han optado por la vía del neopopulismo que aqueja actualmente no solamente a los gobiernos de Venezuela y sus afines (Bolivia, Ecuador), sino que también representa una tentación para gobiernos de corte conservador (Colombia).

Estas circunstancias han generado un fortalecimiento del nacionalismo que se traduce en una nueva carrera armamentista en casi todo el continente. El proyecto inmediatamente afectado es la integración regional, que ya de por sí enfrentaba notables dificultades y deterioros desde incluso la fundación de MERCOSUR. La resistencia a la profundización del proceso de integración (rebasar el mero libre comercio) y las divergencias político-económicas entre los socios de los propios sistemas han generado una cierta parálisis interna, unas serias dificultades para lograr sólidos acuerdos con la UE, y al mismo tiempo unos movimientos unilaterales que han trocado el perfil original (abandono de la Comunidad Andina por parte de Venezuela) de los mismos proyectos.

Además, los países latinoamericanos han experimentado una nueva (o vieja, según se mire) opción global de cooperación (presentada como “integración”). Estos experimentos incluyen la Alianza Bolivariana de América Latina (ALBA), de inspiración y control de Venezuela, y la Unión Sudamericana (nacida como Comunidad Sudamericana de Naciones), de control sutil por parte de Brasil.²⁵ Estos movimientos han sido calificados como “regionalismo posliberal”, en contraste con el “regionalismo abierto” (ejemplificado por MERCOSUR), sucesor del tradicional de los años 60 a los 80 (ALALC, ALADI). Recientemente, se ha fundado la Organización de Estados Latinoamericanos y del Caribe, que se ha calificado como una OEA incipiente sin Estados Unidos y Canadá. Ninguno de estos proyectos y logros incluye el concepto europeo de la supranacionalidad, un tabú para la totalidad de los gobiernos.²⁶ En cualquier caso, todo este entramado surge sobre las cenizas del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA),

²⁵ José Antonio Sanahuja, “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal”; Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (comp.) *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*. (Barcelona: CIDOB, 2009), pp. 87-135.

²⁶ Joaquín Roy. “Why the Latin American integration schemes are different from the EU process?” *Comparative Integration*. Finn Laursen (ed.). (Halifax, Nova Scotia: Dalhousie University, 2010); “The relations between the European Union and Latin America,” Federiga Bindi (editor). *The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's Role in the World*. (Washington, DC: Brookings Institution, 2009), pp. 220-229. <http://www.brookings.edu/press/Books/2009/theforeignpolicyoftheeuropeanunion.aspx>

esfuerzo de Estados Unidos, que ha contraatacado con acuerdos individuales o con zonas de menores dimensiones (Colombia, Perú, CAFTA), etiquetados con “alquitas”.

A pesar la insistencia tenaz de la UE en negociar con bloques, la realidad es que tras la firma de los acuerdos con México y Chile, justificados por la especificidad autónoma de ambos, se ha ido abandonando sutilmente la exigencia de negociar colectivamente y se ha optado por otras soluciones (acuerdo estratégico con Brasil, de libre comercio con Colombia y Ecuador), mientras se está a la expectativa de lograr un entendimiento sólido con MERCOSUR y el avance de las negociaciones con Centroamérica. Esa tendencia se ha visto replicada en la presión ejercida sobre la diplomacia española para la reforma de su estrategia global tradicional hacia América Latina por una más flexible que tenga en cuenta las necesidades bilaterales y las novedosas especificidades.²⁷

Pero no por motivo de la presencia de esas imperfecciones en la integración regional latinoamericana deben la Unión Europea y España abandonar su obligación histórica y moral de seguir inspirando el desarrollo de una mejor cooperación entre los estados, el modelo europeo y el ejemplo de España (con todos sus logros y problemas) debe seguir estando a la disposición de los gobiernos latinoamericanos para que tomen las decisiones más adecuadas para el provecho de sus pueblos. De ahí que, sin desalentarse por las dificultades, los sectores que desde dentro de las instituciones europeas creen en la profundización de las relaciones con América Latina no cejan en sus esfuerzos.²⁸ En ese contexto debe situarse el anunciado acuerdo con MERCOSUR y el avance de las negociaciones con Centroamérica, en las vísperas de la cumbre de Madrid.

Con esta temática en perspectiva, el presente volumen se estructura alrededor de unos ejes principales, tratados en forma monográfica y selectiva por cada uno de los autores en sus respectivos capítulos. La primera parte está dedicada al análisis de la problemática española actual, en su experiencia de pertenencia a la Unión Europea y concretamente en los momentos de su presidencia. La segunda encara las relaciones Unión Europea-América Latina, en el marco de la Cumbre a celebrarse en Madrid en junio de 2010. La tercera se dedica al estudio del estado actual de diversos aspectos de la integración subregional en Latinoamérica, según se refleja en la evolución y perspectivas de la Comunidad Andina, Centroamérica y MERCOSUR.

²⁷ Francesc Granell, “España y los nuevos tiempos en Latinoamérica,” *El País*, 27 mayo 2009; Celestino del Arenal, “Las relaciones entre la UE y AL: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?” Real Instituto Elcano, DT 9 julio 2009.

²⁸ AFP, “UE quiere tratados de primera división con AL,” *Diario las Américas*, octubre 30, 2009.

I. España en la Presidencia de la Unión Europea

España en la UE: Las cuatro presidencias españolas

Francesc Granell

España entró en la entonces Comunidad Europea, junto a Portugal, el 1 de enero de 1986, convirtiéndose, ambos, en los estados número 11 y 12 del proceso de integración Europea que se había iniciado en los años 1950s con los Tratados de París y Roma por los que se habían creado la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), la Comunidad Económica Europea (CEE) y la Comunidad Europea de la Energía Atómica.

Desde aquel 1 de enero de 1986 han sucedido muchas cosas en la vida comunitaria y España ha vivido intensamente todo el proceso cualitativo y cuantitativo que ha ido experimentando la integración europea desde entonces: El Acta Única Europea, el Tratado de Maastricht, el Tratado de Ámsterdam, el Tratado de Niza y el Tratado de Lisboa, respecto al proceso cualitativo y, respecto al proceso cuantitativo, todas las ampliaciones que se han venido produciendo desde la incorporación de la Alemania del Este a la República Federal al caer el Muro de Berlín hasta los ingresos de Bulgaria y Rumania en 2007 pasando por las ampliaciones de 1995 y 2004.

En todo este periodo España ha tenido presidentes del Parlamento Europeo, del Tribunal de Justicia, del Comité de las Regiones, del Consejo Económico y Social, del Tribunal de Cuentas y de otros organismos europeos pero, de entre las tareas europeas asumidas por españoles en este periodo voy, aquí, a fijarme en las cuatro Presidencias del Consejo que España ha desempeñado y que han coincidido, además, con cuatro momentos interesantes de avance en la integración europea por diferentes motivos que veremos sucesivamente tras hacer unas consideraciones preliminares sobre la importancia de la Presidencias:

- del primer semestre de 1989 con una Comunidad Europea entonces compuesta por 12 miembros,
- del segundo semestre de 1995 con una Unión Europea compuesta por 15 miembros,
- del primer semestre de 2002 con una Unión Europea compuesta por 15 miembros y la actual, y
- del primer semestre de 2010, con una Unión Europea compuesta por 27 miembros.

El significado de las Presidencias del Consejo

Uno de los principios generales del Derecho Comunitario, reiteradamente consagrado por el Tribunal de Justicia Europeo, es el del equilibrio interinstitucional. Esto quiere decir que la Presidencia del Consejo no tiene un peso determinante en la marcha de la UE aunque sí es cierto que una buena presidencia puede hacer avanzar muchos temas durante sus seis meses de mandato rotatorio y puede resultar nula o contraproducente si no ejerce el suficiente liderazgo en asociación con la Comisión Europea y con el resto de las instituciones.

En la historia de la Comunidad, primero, y de la Unión, (a partir del 1 de noviembre del 1993 en que ha entrado en vigor el Tratado de Maastricht) después, ha habido de todo y no solamente por el hecho de que España encabezara el Consejo sino por la concurrencia de liderazgos y de otros factores tanto europeos como internacionales.

Por otra parte y sin tocarse la iniciativa que corresponde a la Comisión Europea y que no se ha tocado para no desbaratar la lógica comunitarizada de la Unión Europea, el Consejo ha debido ir compartiendo cada vez más su función monopolística legislativa con el Parlamento Europeo gracias a los sucesivos avances que se han ido registrando con la introducción y ulterior extensión del procedimiento de Codecisión que actualmente cubre la casi totalidad de las políticas europeas.

Con la entrada en vigor, el 1 de diciembre de 2009, del Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007, la presidencia del Consejo ha entrado en una nueva fase asociada a tres nuevas mermas de capacidad para decidir extensamente. La primera de ellas viene dada por la creación de la figura de un Presidente estable del Consejo Europeo por un periodo renovable de dos años y medio que presidirá en permanencia las sesiones del Consejo Europeo que se produzcan durante su mandato y que dejará relegado al Jefe del Gobierno del Estado en la presidencia a la figura de mero presidente del Gobierno del país que ostenta la presidencia del Consejo en vez de su anterior posición de Presidente del Consejo Europeo.

La segunda liga con la transformación del Alto Representante para la Política Exterior y de Seguridad Común -que desde su creación por el Tratado de Ámsterdam, era, también, Secretario General del Consejo- en una especie de Ministro de Asuntos Exteriores de la UE a pesar de que su nombre siga siendo el de Alto Representante para evitar las reticencias que en su momento se generaron con la discusión del Tratado Constitucional Europeo. Este Alto Representante que será también Vicepresidente de la Comisión Europea y jefe del Servicio Exterior Común que se creará, presidirá en permanencia el Consejo de Relaciones Exteriores de la UE arrebatando tal presidencia al Ministro de Asuntos Exteriores del estado en la presidencia que se verá, así, circunscritos presidir el Consejo de Asuntos Generales.

La tercera hay que asociarla a la puesta en marcha de la Presidencia del Consejo por tríos de países englobando la actual presidencia semestral con las dos sucesivas, cosa que obligará a una coordinación permanente entre los ministros homólogos de los tres países coartándose, con ello, la independencia individualizada de cada uno de ellos respecto al establecimiento de ordenes del día de las reuniones del Consejo, del COREPER y de los Grupos del Consejo y a sus prioridades de trabajo.

Con todo ello es necesario percatarse de que la vida comunitaria europea es un proceso continuo que no se interrumpe por el cambio semestral en las presidencias rotatorias.

La primera Presidencia española (1er semestre de 1989)

España asumió la primera de sus presidencias en un momento complicado de la política interna española pues, aunque la economía había crecido desde 1986, la adaptación a las condiciones de competencia de la UE había llevado el desempleo y las presiones inflacionistas a niveles altos. El 14 de diciembre de 1988 tuvo lugar una huelga general porque el Gobierno de Felipe González, según estimaban los sindicatos, había roto el diálogo social. En junio se producían las elecciones al Parlamento Europeo en que España decidió sus 60 eurodiputados con mayoría del PSOE e inmediatamente después España entraba en el mecanismo de cambios del Sistema Monetario Europeo, suprimía sus últimas barreras a las importaciones procedentes del resto de países de la Comunidad -con un avance de 3 años y medio respecto a lo que se había pactado en el Tratado de Adhesión de 12 de junio de 1985 sobre la base de los aranceles ya reducidos derivados del Acuerdo hispano-comunitario de 29 de junio de 1970- y en el ECOFIN informal de S'Agaró de abril estudiaba el Informe Delors sobre la Unión Monetaria y decidía la creación de una moneda europea única que el Consejo Europeo de Madrid del mes de junio decidiría que se iba a llamar Euro.

Aquella Presidencia resultó muy fértil para el avance de la integración europea. Se estaba en una etapa de euroentusiasmo tras la entrada en funciones de la Comisión Delors II el 1 de enero de 1989 y en que una serie de líderes europeos sustentaban una de las etapas ambiciosas del proceso de integración que no se circunscribía a Delors sino que alcanzaba a Felipe González, Helmut Kohl, François Mitterrand y hasta, en términos críticos a Margaret Thatcher. Por otra parte tres líderes extracomunitarios mostrarían también un liderazgo que haría caer el muro de Berlín poco después de que Francia asumiera la presidencia del Consejo de manos de España: Bush -que a principios de año había substituido a Reagan-, Gorbachov con su experimento de la Perestroika y el papa Juan Pablo II que tanto apoyó a la oposición al comunismo en Polonia.

En su función presidencial del Consejo, el Ministro español de Asuntos Exteriores Francisco Fernández Ordoñez ponía la primera piedra del nuevo y emblemático actual edificio sede del Consejo (*Justus Lipsius*) y los servicios de

la Comisión trabajaban a toda máquina para que el proceso del Mercado Interior que se había iniciado en junio de 1985 en el Consejo Europeo de Milán -que fue el primero al que asistió España- culminara para que el Mercado Único pudiera ser una realidad el 31 de diciembre de 1992 de acuerdo con lo impulsado por la aplicación del Acta Única Europea de julio de 1987.

El COREPER, presidido por el embajador Representante Permanente español Carlos Westendorp, avanzaba en la Cooperación Política Europea y en algunas medidas sociales y de reducción de emisión de vehículos que conducirían a la Cumbre Verde de París, ya en presidencia francesa, de julio del mismo año.

Fue aquella, pues, una presidencia muy positiva en la que la administración española aprendió como había que lidiar con los temas europeos y de la que quedaría un cartel del pintor Tapies y una buena serie de manuales para uso de los funcionarios que debía acudir a los Consejo de Ministros europeos y a los grupos del Consejo.

La segunda Presidencia española (2º semestre de 1995)

En julio de 1995 España recibía el relevo para su segunda presidencia de dos países que habían estado en elecciones con lo que esto supone de merma de preocupación respecto a las cuestiones europeas: Alemania y Francia y debía pasar el testigo, cara a enero de 1996, a un país que en los últimos tiempos había perdido mucho peso respecto al proceso europeo: Italia.

La presidencia era, ahora, de la Unión Europea y ya no solo de la Comunidad Europea, tras la entrada en vigor del Tratado de Maastricht en el mes de noviembre de 1993, y la UE era el primer año que contaba con 15 miembros después de que el 1 de enero del 1995 se incorporaran a la UE Austria, Finlandia y Suecia que habían firmado junto a una Noruega que nunca llegó a ratificarlo el Tratado de Ampliación de Corfú en junio de 1994 y tras haber decidido en el Consejo Europeo de diciembre de 1994 que se abriría a los países del Este recientemente reconvertidos a la economía de mercado y a la democracia tras la caída, en 1989, del Muro de Berlín.

El momento era difícil. No sólo era un momento de vacas flacas para España tras los fastos de 1992 (las Olimpiadas de Barcelona, la Expo de Sevilla y el Año Europeo de La Cultura de Madrid), y bajo la batuta económica del Ministro Pedro Solbes España trataba de adaptarse a las condiciones exigidas por el Tratado de Maastricht para poder entrar en el Euro cuando éste se pusiera en marcha; sino que Delors había dejado paso a un débil Santer en la presidencia de la Comisión Europea y Francia acababa de ver la sucesión de Mitterrand por Chirac. Felipe González había perdido el liderazgo interior que mantuvo durante la primera presidencia pese a la crisis. Los desajustes monetarios del verano de 1992 aun renqueaban poniendo en cuestión el ambicioso objetivo de poner en marcha la moneda única en el primero de los plazos previstos por el Tratado de Maastricht si la mitad mas uno de los entonces 15 estados miembros de la UE cumplían los

criterios de convergencia de Maastricht, lo cual no se veía- ciertamente- facilitado por el déficit incontrolado en que los Estados Unidos estaban cayendo bajo la administración del demócrata Clinton y que alimentaba el desorden monetario internacional.

Por si esto fuera poco Abel Matutes, como cabeza de lista del Partido Popular había ganado el pulso de las elecciones Europeas de junio de 1994, lo cual restaba solidez al Gobierno González que veía como su Ministro de Asuntos Exteriores Javier Solana dejaba su cargo para asumir el difícil Secretariado General de la OTAN determinado por el conflicto serbo-croata que, estallado en 1992, que hacía dudar de la operatividad de la Política Exterior y de Seguridad Común de la que se había dotado la UE con el Tratado de Maastricht.

En esta presidencia española se ponían en marcha dos esperanzadas iniciativas: la Conferencia Euromediterránea de Barcelona que daría origen al programa de ayuda europea a los países mediterráneos tras la positiva Conferencia de Oslo que debía sellar la paz entre Palestina e Israel y el inicio de la preparación de la Conferencia Intergubernamental de 1996 por el Grupo de Reflexión encabezado por el entonces Secretario de Estado para la UE Carlos Westendorp (que luego que acabaría la presidencia española como nuevo Ministro de Asuntos Exteriores español tras el paso de Solana al puesto de Secretario General de la OTAN) y que debía preparar la reforma de los Tratados prevista en el Tratado de Maastricht con objeto de adaptar el Acervo Europeo a lo que iba a ser una UE ampliada a 25 miembros que es lo que entonces se preveía. Al mismo tiempo las Regiones y las Ciudades Europeas habían empezado a mostrar su peso por la puesta en marcha del Comité de las Regiones establecido en el Tratado de Maastricht de 7 de febrero de 1992.

La tercera Presidencia española (1er. semestre de 2002)

Tras el Tratado de Niza de 26 de febrero de 2001, que no había convencido a nadie, la Presidencia española del primer semestre de 2002 llegaba después de una presidencia belga que había lanzado, a través, del Consejo Europeo de Laeken del mes de diciembre de 2001, la Convención Europea que presidida por Giscard d'Estaig conduciría a la firma, en Roma, el 29 de octubre de 2004, del Tratado Constitucional Europeo que, una vez fracasado por los referéndum negativos en Francia y en Holanda, daría lugar desde mediados del 2007 al proceso fuertemente impulsado por España y Luxemburgo que llevaría al Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007 que luego entraría en vigor a las puertas de la cuarta presidencia española, en diciembre de 2009. Se asistía, pues, en aquel primer semestre de 2002 a un debate institucional muy activo.

Pese a que España estaba recibiendo muchos fondos europeos –como así ha ido siendo hasta que la UE se ha ampliado hacia el Este con el ingreso de países mucho mas pobres que España- la economía española estaba creciendo poco (al 2%) y los temores sobre el terrorismo internacional, que había abatido las torres

gemelas de Nueva York el 11 de septiembre del 2001, no se habían podido tapar con el lanzamiento de la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio con lo que la obsesión antiterrorista estuvo en primera fila de las reuniones del Consejo de Asuntos Exteriores que bajo la presidencia de Abel Matutes se celebraron a lo largo de toda la presidencia española.

Aquella presidencia le permitió al entonces presidente del Gobierno José María Aznar impulsar su imagen internacional y lo mismo puede decirse del entonces Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Economía Rodrigo Rato. El primer día de su Presidencia, el 1 de enero del 2002, se lanzaba el Euro en papel y moneda que es, hoy, uno de los principales símbolos europeos pese a que el Tratado de Lisboa no lo reconozca como tal. Por otra parte Aznar se alineaba con los otros líderes del G-8, como miembro de pleno derecho en su calidad de Presidente del Consejo, en la 28ª reunión que tan distinguido Club celebraba en la canadiense Kananaskis. Con todo aquello se llegó a pensar que Aznar podría substituir a Romano Prodi como presidente de la Comisión Europea cuando éste terminase su periodo presidencial en 2004 pero la división de Europa ante la Guerra de Irak iniciada en marzo de 2003 hizo que ello se difuminara. El entonces Vicepresidente del Gobierno y Ministro de Economía Rodrigo Rato, que encabezó los sucesivos ECOFIN de la presidencia, fue, por el contrario, perfilando su figura internacional lo cual le permitiría llegar a ser elegido Director Gerente del Fondo Monetario Internacional en junio de 2004.

Durante aquella su tercera presidencia España presidió el Grupo del Consejo que fue haciendo avanzar las negociaciones de ampliación de la UE al Este que quedaría plasmada en el Tratado de Atenas de 16 de abril de 2003 y presidió las discusiones sobre los aspectos financieros de tal ampliación que, a la postre, iría en detrimento de la financiación que España iba recibiendo pues no en vano los nuevos estados miembros que iban a suponer el 25% mas para la población europea solamente iban a aportar el 8% de su PIB.

En el Consejo Europeo de Barcelona no se consiguió demasiado respecto a hacer avanzar el proceso de Lisboa en pro de una Europa más competitiva y en la Segunda Cumbre América Latina Caribe-UE se estaba bajo el shock de la crisis argentina. En el frente euro-mediterráneo la VI Conferencia Euromediterránea celebrada en Valencia solamente sirvió para constatar que el endurecimiento del conflicto palestino-israelita hacia difícil avanzar en los pilares políticos que se habían sentado en la Conferencia Euromediterránea de Barcelona de 1995 bajo el manto protector de los acuerdos de Oslo.

La cuarta Presidencia española (1er semestre 2010)

El aumento del número de estados miembros de la UE determinó que cada vez estén más espaciadas las presidencias rotatorias y esto se agravará si bajo la presidencia española del primer semestre del 2010, la belga del segundo semestre de 2010 o la húngara del primer semestre del 2011 (los tres países que componen

la triada presidencial actual) puedan llegar a firmarse los tratados de adhesión de los países que actualmente están negociando su ingreso en la UE (Croacia, la República ex-yugoslava de Macedonia y Turquía) y hasta de Islandia cuyo inicio de las negociaciones debe producirse a inicios del 2010.

Así como la tercera presidencia española vivió un intenso debate institucional de cómo debía gobernarse la Europa ampliada, la cuarta ya se asienta sobre lo acordado en el Tratado de Lisboa entrado en vigor a finales de la presidencia checa del Consejo tras un atribulado proceso ratificatorio del mencionado Tratado.

Con el nuevo Tratado de Lisboa y el nuevo Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Presidencia del Consejo pierde una parte de su importancia por la existencia de un Presidente Permanente con lo que el Presidente José Luis Rodríguez Zapatero no es más que el Presidente del Gobierno del Estado que ostenta la presidencia rotatoria y por el hecho de que a partir, también, de 2010 el Alto Representante para la Política Exterior y de Defensa asume la presidencia permanente del Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores. Por si esto fuera poco la presidencia debe coordinar su agenda con los dos países que le van a suceder en la Presidencia rotatoria semestral y, para completar el panorama, los 16 países que forman parte de la Eurozona hace tiempo que se han apartado de la rotación semestral en la presidencia del Eurogrupo entregando al Primer ministro de Luxemburgo la presidencia permanente del mismo en una figura ahora formalizada con el Tratado de Lisboa.

La cuarta Presidencia española está muy condicionada por la peor crisis económica internacional de los últimos tiempos que se inició por el problema financiero de las hipotecas *subprime* norteamericanas de 2007 y que se ha ido intensificando hasta mediados de 2009 en que algunos países han empezado a salir de la crisis. Para la presidencia española ha resultado, sin embargo, fatal que la presidencia coincidiera con un muy mal momento para la economía doméstica con un nivel de desempleo del 20% y cifras negativas de crecimiento como consecuencia del estallido de la burbuja inmobiliaria y la mengua de competitividad por los avances en los países emergentes y la infravaloración del yuan chino y el dólar norteamericano respecto al euro, lo cual desequilibra el comercio mundial y reduce la competitividad exportadora europea hasta tal punto que China ha aventajado a Alemania como primer exportador mundial.

La cuestión que se le presenta con fuerza a la presidencia española es cómo coordinar las políticas económicas europeas para evitar figuras proteccionistas que menoscaben el mercado interior único a base de ayudas estatales discriminatorias a favor de ciertos sectores y empresas y para evitar que los países con mayor déficit y menor capacidad de reacción a la crisis sufran de mayor desempleo teniendo en cuenta, además, que los países que están en el Euro no pueden devaluar sus monedas.

Europa está muy preocupada por la falta de transformación de su economía hacia mejores cotas de competitividad y en esta presidencia de 2010 España

debe pilotar el ambicioso programa de Europa 2020 para impulsar la transformación hacia una economía mundialmente- como ya intentó hacerse con la antigua Estrategia de Lisboa- más competitiva, lo cual deberá hacerse en un entorno de progresiva concienciación respecto a preservar el medioambiente con vistas a preparar la renovación del Protocolo de Kioto que expira en 2012 e impulsar las energías alternativas.

La Presidencia española deberá ayudar al nuevo Presidente Permanente del Consejo y a la Alta Representante para la Política Exterior y de Defensa Europa en su labor de ampliar y mejorar la presencia y el posicionamiento único de la UE en el Mundo y hasta, si ello resulta posible a ir avanzando para convencer a los países del Eurogrupo a tener una sola silla en el Directorio del Fondo Monetario Internacional.

En el plano exterior España aprovechara las Cumbres de la Unión para el Mediterráneo en Barcelona y la Cumbre Latinoamérica-Caribe de Madrid para marcar sus preferencias de siempre en política exterior y piensa impulsar un ejercicio para mejorar la coherencia del Sistema de las Naciones Unidas, para que la UE y sus estados miembros contribuyan más y mejor a la lucha contra la pobreza mundial y para que Europa mejore sus relaciones con los Estados Unidos del presidente Obama.

El Gobierno socialista español piensa impulsar también temas sociales, mercado interior y Espacio de Justicia, libertad y seguridad teniendo en cuenta la relevancia que la lucha contra el terrorismo y la piratería y la respuesta común a la inmigración ilegal han alcanzado.

Como en toda presidencia, sin embargo, responder a los problemas que se puedan ir presentando a lo largo del semestre es muy importante. La crisis humanitaria por el terremoto de Haití ha sido el primer ejemplo de ello aunque poco se ha logrado respecto a una respuesta europea más coordinada que la que era habitual antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.

La Presidencia de España del Consejo de La UE: Prioridades en política exterior, de seguridad y defensa

Natividad Fernández Sola

Del 1 de enero al 30 de junio de 2010 España asume la Presidencia del Consejo de la UE, por cuarta vez desde la incorporación a la Comunidad Europea en 1986. En el desempeño de esta función que no es un ejercicio meramente administrativo, tiene ante sí, además de un reto organizativo, una agenda detallada de temas a abordar con carácter prioritario. La experiencia de mandatos anteriores y un análisis de la evolución del papel de la Presidencia en el proceso de integración, confirman su rol clave en el impulso, negociación, coordinación y representación de la Unión.

Este trabajo trata de establecer una valoración de la aportación que España puede realizar a una mayor integración en el ámbito de la política exterior y de la conexión existente entre el peso político de un Estado dentro y fuera de la Unión y las posibilidades de desarrollo óptimo de los objetivos establecidos para su Presidencia rotatoria de la UE. Sin dejar de lado una aproximación realista, se incidirá en el impacto de las instituciones sobre los intereses nacionales.

La elaboración de la agenda de trabajo de las Presidencias rotatorias semestrales del Consejo es el fruto de la preparación y coordinación interministerial incluyendo tanto prioridades propias, de interés nacional, como otras derivadas de compromisos previos de la UE o de otras Presidencias. La Declaración del Consejo Europeo de diciembre de 2008 detallaba una serie de medidas transitorias relativas a la Presidencia del Consejo Europeo y a la Presidencia del Consejo de asuntos exteriores con motivo de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa. En concreto, esta Declaración señala que, en caso de que el Tratado de Lisboa entre en vigor en una fecha en la que ya haya empezado una presidencia semestral del Consejo, a modo de transición, para tener en cuenta los trabajos preparatorios y garantizar una continuidad armoniosa de los trabajos, las autoridades del Estado que asuma la Presidencia semestral seguirán presidiendo todas las sesiones restantes relativas al Consejo y al Consejo europeo, así como las reuniones con países terceros, hasta el final del semestre; y dicho Estado tomará las medidas concretas relativas a los aspectos organizativos y materiales del ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores durante su semestre, de conformidad con el Tratado. En todo caso, en estas materias se esta-

blecerá una estrecha consulta entre dicha Presidencia, el Presidente (electo) del Consejo Europeo y el Alto Representante.

Esta previsión no es de aplicación *stricto sensu* a la Presidencia española al entrar en vigor el Tratado de Lisboa el 1 de diciembre, durante la Presidencia sueca del Consejo Europeo. Por tanto, y finalizada ésta, el grueso de las funciones de política exterior debe correr a cargo del nuevo Presidente semi-permanente del Consejo Europeo y de la nueva Alta Representante de la Unión para asuntos exteriores y política de seguridad. Sin embargo, dado que estas figuras se encuentran en período de rodaje, que el Servicio de Acción Exterior que debe asistirles aún no existe y que la transformación de las delegaciones de la Comisión en delegaciones de la UE ya operaba nominalmente y se realiza de forma gradual en sus aspectos operativos, resulta aplicable esta cláusula, ya contenida en la Declaración 8 aneja al Tratado de Lisboa, invitando a las autoridades del Estado miembro que ejerza la Presidencia semestral del Consejo, al electo Presidente del Consejo Europeo y a la Alta Representante a adoptar las medidas concretas y consultas que permitan una transición eficaz en los aspectos materiales y organizativos del ejercicio de la Presidencia del Consejo Europeo y del Consejo de Asuntos Exteriores. Así, la Presidencia española es una presidencia de transición con un ya mermado papel internacional aunque con determinadas funciones todavía no asumidas por las nuevas figuras en este ámbito.

Esta Presidencia representa también una fase de transición en el propio establecimiento de prioridades pues las próximas deberán limitarse a las propias de las competencias restantes en manos de las presidencias semestrales, aunque en todo caso habrá áreas de superposición. Junto al establecimiento de prioridades de la Presidencia, es de destacar el intento de coordinación, coherencia y continuidad en la acción política que supone la instauración del “trío presidencial” que, en el caso de España, se compone además por las Presidencias europeas de Bélgica y de Hungría.

Comenzaremos por señalar las prioridades que podríamos denominar generales y transversales que pueden tener incidencia en la política exterior de la UE, para continuar con aquellas más propiamente relativas a las relaciones exteriores. Finalmente, se detallarán las prioridades en el ámbito de la política común europea de seguridad y defensa.

Prioridades generales y transversales

La primera y más importante prioridad de la Presidencia española pues de ella depende toda la acción a desarrollar, es la puesta en práctica del Tratado de Lisboa, en particular de todas aquellas disposiciones institucionales y de funcionamiento que deben abordarse con carácter previo a cualquier otra consideración. Ya designadas las figuras del Alto Representante y del Presidente del Consejo Europeo, la Presidencia española debe abordar la coordinación con ellas

y entre ellas y las consecuencias prácticas de la división del Consejo de Asuntos Generales y de Relaciones Exteriores. Con respecto al Servicio de Acción Exterior (SAE), su puesta en funcionamiento se realizará en varias fases; la de su organización deberá concluir antes de abril de 2010 por lo que corresponde a nuestro país impulsar el proceso. España abogaba por un Servicio fuerte con una importante representación de diplomáticos nacionales. Pese a este interés objetivo, hay que señalar las limitaciones derivadas del tamaño de nuestro servicio exterior, inferior a la importancia internacional del país. La pauta aprobada por el Consejo Europeo de octubre de 2009 establece en un tercio del total de miembros del SAE que integrarán el nuevo Servicio. Queda pendiente ver la forma en la que se procede al reparto de tareas entre los diplomáticos nacionales que se integren en el SAE pues una asignación “geográfica” en función de intereses o vínculos históricos claramente iría en detrimento de países como España al quedar excluida de la participación en áreas de interés global en la actualidad. Las delegaciones hasta ahora de la Comisión en terceros países, se han transformado con fecha 1 de diciembre en delegaciones de la UE aunque su composición todavía debe adaptarse a lo que prescriben las pautas marcadas de su integración en el Servicio de Acción Exterior.

En otro orden de cosas y dejando los temas institucionales, la puesta en marcha del Tratado de Lisboa implica la de una Carta de derechos fundamentales de la Unión jurídicamente vinculante y la firma del Convenio Europeo de Derechos Humanos, obligación contemplada en el Tratado aunque su realización por decisión unánime del Consejo pueda dificultar la efectividad de esta disposición. Esto implicará la tan demandada responsabilidad de la Unión como tal ante los órganos de control del convenio por sus actos legislativos, ejecutivos o judiciales. Aunque no aparece entre las prioridades de la Presidencia española, no debiera demorarse el arranque de este proceso que ha de colocar a la UE en posición coherente con sus obligaciones y valores proclamados. Acción que puede encontrar reticencias por contradecir algunos de los objetivos en materia de inmigración, concretamente las políticas de retorno y readmisión para migrantes irregulares.

La ampliación es otra de las prioridades exteriores, no la menos importante, de las establecidas por la Presidencia española. Se trata en realidad de una política transversal e impuesta por la lógica comunitaria tras la aceptación de una serie de candidaturas y el inicio de negociaciones en este sentido con varios países terceros. La adhesión de Croacia es posible en el primer semestre de 2010 tras encontrar una solución al problema de la frontera con Eslovenia. España promoverá el avance de las difíciles negociaciones con Turquía, país que constituye uno de los puntos clave de la política exterior nacional. El principal obstáculo en esta negociación es la postura de Chipre y el problema político que supone la ocupación de la parte norte de la isla por Turquía. El estancamiento de este asunto desincentivaría a las autoridades y población turcas que, en estas circunstancias, girarían hacia posiciones de potenciar otras alianzas con países vecinos. La adhesión de Macedonia tiene el obstáculo planteado por Grecia

acerca de su denominación. Habrá que contar finalmente con la reciente posibilidad de integración rápida de Islandia, país gravemente afectado por la crisis económica. Si bien estas son las cuestiones concretas que la ampliación plantea, parece necesario que la UE se plantee de forma abstracta los límites de su extensión a nuevos países dando pautas con valor universal.

Junto a estas políticas, hay que considerar, aunque no se tratará aquí, la dimensión exterior o de proyección externa de otras políticas comunitarias sectoriales, tales como la política de inmigración o la energética. En la primera de ellas, de especial relevancia para España, debe gestionarse el Programa de Estocolmo y preparar la incorporación en 2011 de Bulgaria y Rumania al espacio Schengen. Estamos ante una prioridad conjunta establecida por el Trío de Presidencias quienes se comprometen a dar seguimiento a los tres instrumentos legales pendientes en materia de inmigración legal: las condiciones de entrada y residencia de trabajadores de temporada, de personas trasladadas por sus empresas y de personas en período de prácticas remuneradas. Finalmente, en desarrollo del Sistema Europeo Común de Asilo, se debe reforzar la cooperación práctica entre Estados e instaurar un único procedimiento basado en normas comunes, así como establecer condiciones uniformes para los refugiados y beneficiarios de protección subsidiaria. Es este otro ámbito donde la UE puede y debe manifestarse unitariamente frente al exterior.

De importantísima repercusión sobre todas las políticas y por tanto también sobre la política exterior es la negociación de las perspectivas financieras 2013-2020. Además de la Presidencia rotatoria, el protagonismo en estas negociaciones corresponderán al nuevo Presidente del Consejo Europeo en su papel coordinador de las posturas de los Estados miembros. Los objetivos ambiciosos de la Unión serán papel mojado si el nivel de recursos conseguido no está a la altura de sus ambiciones y los Estados buscan una reducción de los ingresos que constituyen recursos propios de la UE.

Prioridades de política exterior

Una primera constatación es el establecimiento como objetivo prioritario de la Presidencia española el de trabajar por un orden internacional de más cooperación y mayor acción exterior de la Unión para influir en los asuntos del mundo y en el diseño de la nueva arquitectura política multipolar internacional.

En materia de política comercial, política de competencia exclusiva comunitaria por excelencia, el período de Presidencia española habrá de afrontar probablemente una Ronda de Doha inacabada e intentar cerrarla. La coordinación en este campo deberá realizarse principalmente con la Comisión.

La ayuda al desarrollo figurará sobre la mesa del Consejo como prioridad en lo que constituye quizá la más genuina aportación española pues se trata asimismo de una de las grandes líneas de actuación de la política exterior nacional. El trío presidencial se ha pronunciado por la promoción de una ayuda más eficaz,

en línea con lo acordado por la Agenda de Acción de Accra y de cara al Foro de alto nivel sobre la eficacia de la ayuda a celebrar en Seúl en 2011. Aunque la coordinación con la Comisión en este terreno ha de ser también esencial, cualquier incremento de la ayuda al desarrollo por parte de la UE se enfrentará a la oposición segura de algunos Estados miembros en una época de recesión económica e importantes problemas financieros internos. Por otra parte, dicha política no debiera avanzar en términos meramente cuantitativos sin un claro replanteamiento de sus objetivos estratégicos y una visión global del impacto del resto de política comunitarias evitando contradicciones entre ellas. La nueva Alta Representante ha de tener un papel crucial en esta coordinación como gestora de la política exterior y, al mismo tiempo, Vicepresidenta de la Comisión. No debe olvidarse que, de entrada, los servicios de la Comisión competentes en materia de cooperación al desarrollo no se integrarán en el Servicio de Acción Exterior aunque el Alto Representante pueda coordinarse estrechamente con ellos.

Cuatro cuestiones esenciales de las relaciones exteriores merecen la atención en este apartado por las implicaciones internacionales e internas: las relaciones transatlánticas, la política hacia los países mediterráneos, las relaciones con los países de América Latina y la política de no proliferación nuclear. Los principales hitos en cada una de ellas se exponen a continuación.

Uno de los acontecimientos más notables durante la Presidencia española será la cumbre UE-US. Si en 1995 España impulsó la Nueva Agenda Transatlántica, hoy parece llegado el momento de dotar de nuevos contenidos a esta relación cuyo relanzamiento reviste especial relieve para nuestro país cuando una nueva Administración norteamericana ha llegado a la Casa Blanca con una visión multilateral próxima a la posición europea en temas como los derechos humanos, seguridad, economía o lucha contra el cambio climático. Se espera de España que sea capaz de promover debates internos en la UE con el objetivo de identificar dos o tres temas clave en los que la Unión pueda llegar a un acuerdo y progresar en la cumbre bilateral. Estos temas podrían ser el cambio climático, la energía y la reforma de la gobernanza mundial, particularmente en el ámbito financiero.

En junio 2010, tendrá lugar probablemente la segunda cumbre Euromed y España co-presidirá la Unión para el Mediterráneo. También tendrá lugar la primera cumbre UE-Marruecos tras una iniciativa española conjunta con el gobierno marroquí y se apoyarán las negociaciones de un acuerdo marco UE-Libia y el *upgrading* del acuerdo de asociación con Túnez. Igualmente se pretende cerrar el partenariado energético UE-Argelia durante Presidencia española. Y es que dentro del desarrollo de la Política Europea de Vecindad y a diferencia de la Presidencia anterior y de la posterior, España dará especial importancia al Magreb, aunque sin desentenderse de la vertiente oriental de esta política y, por ejemplo, la conclusión de negociaciones del nuevo acuerdo de Asociación UE-Ucrania.

Otra gran cumbre multilateral bajo la Presidencia española será la de América Latina. Esta ha de implicar un cambio cualitativo en la relación de América y

Europa siendo uno de los principales objetivos la firma de los acuerdos regionales con América Central y con los países andinos.

En orden de cosas, España tiene que asumir el liderazgo europeo en los trabajos preparatorios conducentes a la Conferencia de Revisión del TNP, en Naciones Unidas desde abril hasta mayo de 2010. Aunque la actitud del presidente norteamericano es una buena perspectiva de posibles logros de la Conferencia, no elimina las dificultades como se observa en el fin de las negociaciones de desarme nuclear entre Estados Unidos y Rusia. Las disposiciones del Tratado de Lisboa atribuyen un especial papel en la presencia en organizaciones internacionales al nuevo Alto Representante por lo que la coordinación y progresivo traspaso de competencia a esta figura deberá realizarse desde el inicio de la Presidencia española. Se trata por lo demás, al igual que ocurre con el apoyo a las negociaciones relativas al Tratado sobre el Comercio de Armas, de una prioridad acordada por el trío presidencial.

Prioridades en materia de Política Común de Seguridad y Defensa

Por último, con carácter específico dentro de los temas de política exterior, mención aparte merecen las prioridades en materia de Política Europea Común de Seguridad y Defensa.

Dos principios han de guiar la actuación de la Presidencia Española 2010 en el ámbito de la seguridad y la defensa: la innovación y la igualdad. La innovación es condición imprescindible para conseguir la transformación y mayor competitividad de la industria europea de defensa al favorecer la evolución hacia tecnologías de doble uso y multidisciplinarias. Al mismo tiempo, ha de favorecer la consecución de un mercado europeo de defensa. Innovación también necesaria en el terreno de la operación, de la doctrina y de la forma de actuación en escenarios complejos. La igualdad, por su parte, debe permitir que los actuales niveles de seguridad y defensa lleguen a todos los Estados miembros.

España aboga por la potenciación de la Política Común de Seguridad y Defensa aprovechando la posibilidad de desarrollar una cooperación estructurada permanente en esta materia, es decir, que aquellos países que lo deseen y reúnan una serie de requisitos en materia de capacidades militares, puedan ponerlas en común y mejorar la eficacia en la gestión de crisis. Esta forma de flexibilidad es del interés de nuestro país que dispone de las capacidades y voluntad requeridas para participar en estas fórmulas. El Consejo Europeo de 17 de noviembre de 2009 aprobaba el mandato para la Presidencia entrante, en materia de Política Común de Seguridad y Defensa. Invitación que la Presidencia española debía desarrollar junto a la Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, asistida por el Servicio Europeo de Acción Exterior y en asociación con la Comisión Europea.

Junto al citado encargo de desarrollar el trabajo preparatorio para el establecimiento de la cooperación estructurada permanente, la lógica indica la

obligación de la Presidencia de preparar la adopción de las decisiones necesarias relativas a las misiones de la UE presentes o futuras, el lanzamiento y generación y despliegue de fuerzas de nuevas operaciones y articular un mecanismo que permita extraer las lecciones aprendidas de estas experiencias.

La aplicación práctica de este mandato se ha de traducir respecto de todas las misiones en marcha. Las prioridades de España se concentran en las operaciones de Bosnia-Herzegovina y de Somalia. Con respecto a la primera, la misión Althea, se persigue su transformación en misión no-ejecutiva, más reducida. Ya los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa dieron instrucciones a las autoridades militares para iniciar el planeamiento de este tipo de misión que, de momento, ve ralentizados sus trabajos. Esta nueva misión debiera contribuir a la formación de las Fuerzas Armadas de Bosnia-Herzegovina y al asesoramiento de su Ministerio de defensa. La Presidencia española promoverá la transformación de la misión en el sentido indicado y, en su momento, puede realizar una importante aportación de efectivos.

Con respecto a la operación Atalanta, desarrollada en el Océano Índico frente a las costas de Somalia, resulta de especial importancia para España por nuestros intereses económicos en la zona a través de la presencia, principalmente de barcos pesqueros. Casi desde el principio de la misión, España ha venido sosteniendo que la piratería es una actividad consecuencia de la situación político-económica en el Estado fallido que es Somalia. Por lo tanto, para acabar con ello, la UE precisaba de una estrategia de apoyo al proceso de paz liderado por las Naciones Unidas y al Gobierno Provisional del país, de refuerzo de las capacidades de seguridad somalíes, incluidas las destinadas a combatir la piratería, y de programas de desarrollo que ofrezcan a la población alternativas de subsistencia. España ha promovido el compromiso de la UE con la reforma del sector de seguridad en Somalia y el consiguiente lanzamiento de una nueva misión PESD dirigida al adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad somalíes. Además, asume la función de nación marco de esta nueva misión y contribuye con un número importante de instructores. Igualmente, España ha promovido una ampliación del mandato de la operación Atalanta que, sin desviar su objetivo principal, permita intensificar sus acciones contra la pesca ilegal y de apoyo a la guarda costera somalí. En consonancia con las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1846 y 1851 y la acción común 851 de la UE, la operación podrá intensificar la vigilancia marítima y las acciones de control en los puertos y puntos de embarque de la piratería en Somalia, y la interceptación de buques nodriza. Es decir, Atalanta se dota de la capacidad de realizar operaciones de abordaje, registro y aprehensión de buques, embarcaciones, armas o equipo, antes de que sea empleado en la comisión de actos de piratería.

En apoyo de estas iniciativas, la Presidencia española ha de celebrar un Seminario sobre piratería con representación de las instituciones europeas, las agencias, los Estados miembros y organismos nacionales e internacionales con competencias en asuntos marítimos. Además, España propone a la Alta Repre-

sentante la celebración de una Conferencia Internacional sobre Somalia, en el marco de la ONU, para abordar la situación de este país de forma integral.

Además, España estudia la posible contribución de la Política Común de Seguridad y Defensa a la Política Marítima Integrada de la Comisión, las sinergias y oportunidades posibles a través de la cooperación entre ambas políticas.

Debida a la novedosa situación que impone la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, otro mandato a la Presidencia española se centra en el desarrollo institucional de la Política Común de seguridad y defensa. El mandato es ambiguo más allá de la necesaria colaboración con la Alta Representante. Una iniciativa española, retomando una idea de la anterior Presidencia española del Consejo, busca el refuerzo de las reuniones de Ministros de Defensa. En una primera aproximación, se propuso la institucionalización de una nueva formación del Consejo con esta composición. Merece la pena recordar que hace más de 10 años los Ministros de Defensa se reunieron de manera informal por vez primera durante dicha Presidencia española. Los argumentos que pesaban a favor de esta propuesta se encuentran en la evolución experimentada por la PESD y la importancia de los asuntos de naturaleza militar, incluida la cláusula de asistencia mutua del Tratado de Lisboa. Ello ha llevado a considerar la conveniencia de que los titulares de defensa pudieran adoptar las decisiones sobre temas específicos de su competencia. Sin embargo, la oposición a esta propuesta, principalmente por parte de los Ministerios de Asuntos Exteriores lleva a la Presidencia española a limitarse a promover que los Ministros de Defensa puedan discutir y decidir temas que les incumben que, en todo caso, deberán ser validados por el Consejo de Relaciones Exteriores. Aunque es cierto que esta potenciación de los Ministros de Defensa podría aligerar la labor de los de Asuntos Exteriores, también lo es que las misiones mezclan normalmente un componente militar con otro civil y que están muy vinculadas a temas conexos como la cooperación al desarrollo, o la ayuda humanitaria.

También deberá procederse al desarrollo de la cláusula de solidaridad, aunque ya aplicada de forma concreta al margen del Tratado de Lisboa o de la Constitución Europea que la contemplaba, tras los atentados de Madrid del 11-M.

Geográficamente, España desea promover la dimensión de seguridad y defensa de la Unión por el Mediterráneo, algo ya iniciado en el marco de las conversaciones 5+5, así como una arquitectura de paz y seguridad en África que, como es bien sabido, constituye una de las prioridades de la política exterior española. No debe olvidarse la voluntad de fomentar la participación de terceros países, principalmente del Magreb, en la Política de Seguridad y Defensa de la UE.

Pasando al ámbito más propiamente operativo, varias son las prioridades encomendadas a España y que esta Presidencia va a abordar: el desarrollo de capacidades, el uso eficiente de los *Battlegroups*, la coordinación cívico-militar y los partenariados estratégicos.

Sobre la base de la Estrategia Europea de Seguridad, uno de los objetivos de la Presidencia española será la promoción de un cambio cualitativo en las capacidades civiles y militares de la UE. En cuanto a las capacidades militares, España desea apoyar la utilización de las Agrupaciones Tácticas de Combate o *Battle-groups* y, para ello, flexibilizar el concepto de los mismos pues, como la práctica demuestra, la situación actual no ha permitido su uso ni en una sola ocasión. De momento, han servido como herramienta eficaz de integración y cooperación militar entre países de la UE

Se trata de una prioridad de iniciativa española pues nuestro país tiene interés y posibilidades en participar en estas formaciones y los medios materiales para ello. Mucho más concreta es la prioridad de desarrollar las medidas contra dispositivos explosivos improvisados (CIED) o la capacidad de helicópteros para gestión de crisis; necesidad particularmente sentida en las recientes crisis internacionales en las que la UE ha participado a través de sus misiones PESD.

Dentro del desarrollo de las capacidades militares, de acuerdo con el Headline Goal 2010 cuya vigencia termina, España aboga por una racionalización de las llamadas Euro-fuerzas y una optimización del proceso de gestación y lanzamiento de operaciones PESD cívico-militares. La formación conjunta de fuerzas armadas de los diferentes Estados miembros a través de lo que coloquialmente se conoce como el Erasmus militar, habrá de facilitar el funcionamiento de estas agrupaciones.

Por otro lado, y en una línea de continuidad con las prioridades desarrolladas por la Presidencia sueca, se han de potenciar las capacidades civiles en las que, según un reciente estudio del *European Council on Foreign Relations*, España resulta claramente deficitaria por su inadecuada articulación. La idea es poder estar listos para asumir misiones PESD (gestión de crisis, estabilización y resolución de conflictos) cada vez más exigentes y adecuadas al papel de la UE como actor mundial; incluso poder emprender operaciones simultáneas, tal y como se contempla en la Declaración sobre capacidades aprobada por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de diciembre de 2008.

Habida cuenta del necesario enfoque global de la gestión de crisis ante la imposibilidad de abordarlas tan sólo con medios militares, resulta imprescindible el refuerzo de la coordinación entre las capacidades civiles y militares. Incrementar la eficacia de ambos tipos de capacidades requiere una mejora de la capacidad de planeamiento y aquí se centra otra de las vertientes de la prioridad de incremento de capacidades. La promoción de la capacidad de planeamiento estratégico se realiza a través del proceso post-Wiesbaden que ha implicado una reestructuración del Estado Mayor de la UE para sacar el mayor partido posible de las lecciones aprendidas de las misiones hasta ahora desarrolladas.

Una acción concreta de la Presidencia española en aras de una mejora de las capacidades militares es la potenciación del papel de la AED y de la industria europea de defensa. Aunque acordado por el trío de Presidencias, nuevamente aquí se percibe un interés nacional puesto que sin ser líderes en ello, nuestro país

es uno de los pocos en Europa que posee una industria de defensa relevante que se vería enormemente potenciada en caso de alianzas europeas.

Finalmente, el refuerzo de los partenariados estratégicos será una prioridad de la Presidencia española en este ámbito. Principalmente se trata de potenciar la relación entre la UE y la OTAN y entre la UE y las Naciones Unidas, aunque sin descuidar las relaciones con la OSCE y con la Unión Africana. Para el primero de ellos tendrá una importancia considerable la negociación en el seno de la Organización Atlántica del Nuevo Concepto Estratégico. La mejora de la asociación, tanto a nivel institucional como técnico, es esencial para el éxito de las operaciones en las que ambas Organizaciones participan. Respecto del partenariado con las Naciones Unidas tiene especial relevancia la sinergia en materia de gestión de crisis.

Conclusiones

Como ocurre siempre que se indican las prioridades de una Presidencia del Consejo de la UE, se obtiene la ambivalente sensación de continuidad y apuesta por intereses nacionales que no siempre siguen esa línea de una política exterior europea armoniosa y coherente. Otra de las impresiones que se obtiene es que el número de acciones o campos de interés es desmesurado, excesivo para un breve período de seis meses, lo que, a su vez, genera unas expectativas difíciles de satisfacer y la consiguiente frustración acerca de los logros de la UE.

Pero esta falta de correlación entre expectativas y resultados es debida, no a la falta de éstos sino al idealismo de unas prioridades dictadas en clave interna o para mostrar un prestigio internacional frente a los demás socios comunitarios, sin contar con los recursos materiales que tan amplísima agenda exigiría. Por otra parte, las prioridades indican líneas de actuación pero no necesariamente resultados tangibles. Los propios protagonistas seguidos por los medios de comunicación tienden a dar una enorme importancia a acontecimientos que no pasan muchas veces de ser mediáticos, como las cumbres bilaterales o multilaterales; o a resaltar en cifras el número de reuniones, encuentros de líderes políticos, etc. Los resultados tangibles de estos eventos no suelen ser espectaculares y, en todo caso, son el fruto de un trabajo anterior invisible para el gran público.

Cuando las prioridades no son genuinas del Estado de Presidencia rotatoria sino fruto de la dinámica de la UE, pueden aparecer contradicciones entre éstas y el interés concreto del país, los recursos puestos a disposición de su consecución y la acción política concreta emprendida en este sentido.

En el caso concreto de las prioridades de la Presidencia española en materia de seguridad y defensa se aprecia una dosis importante de indefinición y vaguedad en cuanto a resultados a obtener o líneas en las que actuar para conseguirlos. Esto ha de permitir gran margen de maniobra pero también se corre el riesgo de falta de liderazgo y de objetivos claros para todos los actores implicados.

Finalmente, la realización de las prioridades de la Presidencia, y más cuando hablamos de política exterior europea donde las discrepancias entre Estados miembros pueden ser notables, no depende sólo del país que la ejerce sino de todos los demás, en particular de los grandes Estados de la Unión y del juego de poder entre ellos. La Presidencia debe moderar conflictos de intereses y buscar el consenso entre los Estados pero eso depende de su capacidad diplomática y de su peso real en el seno de la UE.

España y sus ciclos económicos

*We learn from history that man can never learn anything from history.¹
(Aprendemos de la historia que el hombre nunca aprende nada del pasado)*

María Lorca-Susino

Introducción

La actual situación económica y financiera está afectando negativamente a todos los países ya que se ha convertido en la primera crisis global como corresponde al mundo globalizado actual. España pasa por un periodo difícil y doloroso, después de años de bonanza económica ha pasado a una situación de crisis profunda. Las ventajas competitivas de las que España disfrutaba en el pasado en Europa y resto del mundo empiezan a debilitarse.

El propósito de este trabajo es analizar como España ha reaccionado ante dos grandes oportunidades que ha tenido de haber mantenido una hegemonía política y económica y, sobre todo, haber cambiado y/o adaptado el modelo productivo y económico a las nuevas realidades. El descubrimiento de América en el pasado y la adhesión a la Unión Europea en el presente.

El problema radica en la falta de previsión para implementar un adecuado sistema productivo. Con la incorporación a la Unión Europea, España se estabilizó políticamente y recibió importantes remesas de capital para mejora de infraestructuras y la economía en general. Este trabajo concluye que al día de hoy el análisis sobre la última experiencia Europea dice que España no ha sabido enmendar los errores que cometió después de su pasado colonial y en esta ocasión no se ha aprendido la lección para cambiar el modelo productivo basado en un modelo heredado del pasado fundamentado en construcción y turismo.

Como consecuencia, España enfrenta la actual crisis con un desempleo idéntico a los registrados en la fase de la transición cuando España aun no había recibido los beneficios económicos de la integración. De este modo, este estudio explica y demuestra que la integración en Europa y sobre todo la adopción de la moneda única ha sido de un extraordinario beneficio económico y de estabilidad política para España. El euro en la actual crisis económica ha sido el paraguas y

¹ Georg Wilhelm Friedrich Hegel, <http://www.greetingcardsresource.com/quotations-history.html> (accessed September 10, 2009).

la salvaguarda de la economía española que de lo contrario registraría hiperinflación e inestabilidad política difícil de valorar.

La España económica desde el Imperio hasta el siglo XX

España desarrolló su identidad como nación cuando la Península Ibérica entro a formar parte del Imperio Romano. Con la caída del Imperio, España vivió años de inestabilidad política, económica y social hasta que en 1492 los Reyes Católicos volvieron a unir el país y a dotarlo una vez más de una identidad nacional expulsando a los árabes y usando el catolicismo como nexo de unidad. Además, no solo se produjo esta unidad sino que también con el descubrimiento de América, el país empezó a disfrutar de unos años dorados debido a la gran riqueza que llegaba y de ultramar.

Durante la época del Imperio Español, España vivía de las riquezas que se encontraban en el nuevo mundo y no creó un modelo productivo adecuado en base a esa oportunidad, que sirviera de motor económico toda vez que las colonias al final acabarían siendo independientes. El deterioro político y económico que arranca desde los Austrias—mano ejecutora de los intereses de la Iglesia y el Papado— pasó por la sucesión al trono de España disputada por dos potentes casas europeas que pretendían controlar el rico patrimonio de ultramar. Los Borbones, y la crisis familiar que acabo entronizando a José I de la casa de Napoleón, fue el detonante para que las colonias comenzaran a declararse independientes. La crisis del 98 y el final del Imperio inició la última etapa de desintegración de un estado que no estaba preparado para pasar de una situación Imperial a otra de pobreza absoluta. Por tanto, cuando el Imperio en el que nunca se ponía el sol perdió sus últimas colonias en 1898 vio como las riquezas se perdían y el país tenía que empezar a trabajar ya que no llegaban piedras preciosas, oro, ni cultivos exóticos. España durante el Imperio no supo prever que este “*maná*” podría tener un fin y no habían previsto ningún tipo de alternativa de industria ni artesanía. Solo existía el cultivo de tierras que estaba en manos de unas pocas familias que explotaban laboralmente a campesinos y asfixiaban cualquier iniciativa industrial. Todo el sistema productivo se basaba en la obtención de las riquezas que tampoco habían sido eficientemente utilizadas ya que el país curiosamente se encontraba en bancarrota. Como consecuencia, el país empezó a sufrir revueltas sociales, crisis económicas, y confrontaciones políticas. España desestructurada y a punto de convertirse en un estado fallido inició una espiral de conflictos larvados que acabaron en el conflicto civil del 36.

Con esta situación, el país cayó en desesperación y se llegó a una situación social, económica y políticas que acabó en la Guerra Civil de 1936. Al final de esta guerra, España se encontraba en bancarrota. Las escasas reservas de oro y plata eran inexistentes, la población en edad de trabajar se había reducido la infraestructura pública y privada había sido destruida. La poca capacidad productiva del país había sido erradicada lo que llevó a que el país entrara en una

profunda depresión económica. El sistema político de la Dictadura del General Franco se basaba en una autarquía económica que tenía que soportar una ya de por sí destrozada sociedad hasta que en 1950 el país empezó a ver una mejoría especialmente cuando España entró a ser parte del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial en 1959 con lo que el país empezó a recibir una ayuda financiera que realmente necesitaba.

La peseta que fue introducida como moneda nacional cuando España se unió a la Unión Monetaria Latina (1868-1927) en 1868. Curiosamente la peseta que nació para unirse a una unión monetaria desapareció cuando se unió a otra unión monetaria: la Eurozona. La peseta se introdujo no como un símbolo de unidad nacional, sino para acabar con la multiplicación de monedas que existían en la época. García Delgado y Serrano Sanz explican que cuando la Peseta nació tenía una paridad con el U.S. dólar de 25.22 pesetas por US dólar y de 5.18 pesetas por libra esterlina.² Desde este momento hasta su desaparición la peseta ha sufrido un gran número de devaluaciones todas orientadas a ayudar al sistema productivo español ganar una competitividad que no llegaba a alcanzar nunca; un mal que se viene arrastrando desde hace siglos.

La peseta española desde Bretton Woods hasta la introducción del euro

España se unió a Bretton Woods in 1958 lo que obligó al gobierno a mantener una paridad flexible de 60 pesetas por dólar americano. España perteneció a este club hasta 1964 cuando el sistema empezó con la inestabilidad que acabó con el mismo y la peseta tuvo que adaptarse a un sistema flexible. Durante los años de Bretton Woods, la peseta y el país se beneficiaron de esta relación de hecho Jaime Caruana, durante la inauguración de la conferencia “Dollars, Debt and Deficits - 60 years after Bretton Woods,” explicó que durante los años de participación de España y de la peseta en Bretton Woods España recibió ayuda económica, así como asistencia técnica de la institución para ayudar al país a modernizarse monetaria y económicamente y así poder liberalizar la economía que inmediatamente despegó.³

García Delgado y Serrano Sanz también explican que en 1967, dos años después de la caída de Bretton Woods, España sufrió la primera devaluación competitiva. Durante su adhesión a Bretton Woods, el país tenía la necesidad de

² José Luis García Delgado and José María Serrano Sanz, “From real to euro: the history of the peseta.” La Caixa, Research Department. Economic Studies Series Number 21. <http://www.lacaixa.comunicacions.com/se/pbei.php?idioma=eng&llibre=21&resum=si> (accessed on September 9, 2009).

³ Jaime Caruana, “60 years after Bretton Woods - a central banker’s view.” Opening remarks at the Conference *Dollars, Debt and Deficits - 60 years after Bretton Woods*, held at the Bank of Spain, Madrid, 10 June 2004. <http://www.bis.org/review/r040618e.pdf> (accessed on September 14, 2009).

mejorar la economía y habiendo abierto sus fronteras al comercio internacional inicio simultáneamente una campaña para modernizar sus sectores agrícolas e industriales modernizando los factores de producción. Sin embargo, sin la presión de Bretton Woods, el país no tenía la obligación de mantener una austeridad monetaria ni económica a pesar de estar implementando una política expansionista la cual era realizada sin los medios monetarios adecuados. Como consecuencia el país sufrió un empeoramiento de su ya maltrecha balanza comercial debido a la necesidad del país de comprar todo tipo de productos y materias primas para levantar la industria. La política monetaria expansiva junto a la importación de productos hizo que España sufriera un periodo de alta inflación, baja competitividad y un empeoramiento del sector exterior. En esta situación, España no tuvo otra opción que devaluar la peseta en 1967 estableciendo un nuevo cambio de 70 pesetas por dólar.⁴

En 1976, el mundo sufría la segunda crisis del petróleo que forzó a los países a ajustar sus economías a los nuevos tiempos y sobre todo a transformar sus sistemas productivos. España que se encontraba en mitad de una transición política delicada, no podía hacer los ajustes necesarios, otra vez, el país iba con el pie cambiado. Para evitar que las dificultades económicas llegaran al país y hubiera tensión social por la situación económica, el Gobierno otorgó subsidios empresariales a las industrias que intentaban despegar, por lo que los salarios no se ajustaron y los precios de los productos y manufacturas tenían un precio más alto. El coste de producción superaba al precio de mercado. El déficit público se disparó debido al mantenimiento artificial del precio de los productos y servicios afectando a los salarios nominales y a la demanda de los hogares y en consecuencia se produjo una subida espectacular de la tasa de desempleo. El Gobierno ante semejante situación y con la necesidad de parar esta espiral de desastres económicos no tuvo otra opción, como comenta García Delgado y Serrano Sanz, que en julio de 1977 devaluar la peseta un 24.87% en contra del dólar Americano para así intentar recuperar la competitividad perdida. Desgraciadamente, esta medida no sirvió el propósito ya que la balanza de pagos tenía un desequilibrio tal que los capitales extranjeros de inversión tan necesarios para el despegue de la economía, salieron del país.

Para ayudar a salir al país de esta tremenda crisis económica y evitar problemas sociales se firmaron los Pactos de la Moncloa con el consenso de todos los partidos políticos. Torrero Mañas explica que este Pacto ayudó a moderar los salarios y a implementar medidas estructurales orientadas a abrir el sistema financiero del país y a modernizar el sector público. España pronto vio una mejora de su GDP, reducción de la inflación, y una mejora en las condiciones laborarles. Sin embargo, la economía de país nunca terminó de obtener la estabi-

⁴ Antonio Torrero Mañas, "La Crisis de la Economía Española." Universidad de Alcalá, Instituto Universitario de Análisis Económico y Social, Documento de Trabajo 09/2008. http://www.iaes.es/publicaciones/DT_09_08_esp.pdf (accessed on September 8, 2009).

lidad que necesitaba y en 1980, a pesar de la bajada del precio del crudo, el GDP no era lo que se esperaba de un país como España, ya que existía una tasa de desempleo de casi 20% con una tasa de inflación casi descontrolada se recurrió de nuevo al mismo tratamiento y el gobierno devaluó una vez más la peseta en 1982. Esto ocurrió durante el primer gobierno socialista y con el consenso de los demás partidos políticos con lo que se volvía a repetir el mismo patrón déficit/devaluación.⁵

En 1986, España entra a formar parte de la Unión Europea y empezó una época de prosperidad económica debido al impulso de los Fondos de Estructura y Cohesión que la UE otorgó a España para que se pusiera al día en infraestructuras y otros servicios necesarios pero inexistentes en el país. De esto modo se intentaba que el país se pusiera a la altura de Europa. A pesar de esta gran ayuda económica, la economía española no terminaba de estabilizarse, pero gracias a la estabilidad política conseguida por la pertenencia a la CEE el gobierno pudo llevar a cabo medidas muy controvertidas pero necesarias para mejorar la situación del país, particularmente en lo referente al mercado laboral.

El ciclo económico expansivo que se vivía en aquellos tiempos ayudó al proceso. La posterior entrada en el Sistema Monetario Europeo en Junio 19 de 1989 terminó de consolidar una situación extremadamente positiva para el país. No obstante la aplicación de las “Bandas de Fluctuación,” donde necesariamente se le daban al mercado y a los especuladores los niveles que el banco central de cada país tenía que defender durante este periodo de transición, sirvió para que los especuladores “vendieran” en el mercado Forex internacional (o mercado de divisas) las monedas de forma coordinada y masiva. Es decir, cuando conseguían arrinconar a una moneda contra la banda el banco central se veía en la necesidad de intervenir movilizandando sus reservas para comprar la moneda nacional y evitar su “Imposible Devaluación” según el acuerdo de las bandas. El resultado era una tormenta monetaria tras otra en donde al final los Bancos Centrales no habían conseguido otra cosa que trasladar sus reservas a las manos de los especuladores: los bancos centrales perdían reservas y los especuladores se enriquecían con ellas. El caso de la libra fue de tal magnitud que el Banco Central de Inglaterra tiró la toalla al encontrarse sin reservas para seguir defendiendo la libra de las ventas masivas especulativas y se vio obligado a devaluar. El marco alemán fue atacado igualmente con furia pero una devaluación de la moneda fuerte de Europa traería aparejada una reevaluación automática del dólar americano—algo que la Reserva Federal no estaba dispuesta a consentir. El Grafico a continuación representa la objetivización de aquel periodo de fluctuaciones tan violentas y la *pérdida* intensa de valor de la libra esterlina en menos de veinticuatro horas.

⁵ Salvador Arancibia, “El partido socialista había meditado la devaluación de la peseta para cortar movimientos especulativos,” *El País*, Diciembre 22, 1982.

Gráfico 1



Fuente: *Economagic.com*

Una vez superada la tormenta económica, España se disponía a entrar en el euro, aunque antes había que salvar el último obstáculo estableciendo medidas en 1996 altamente controvertidas, ya que entonces aun no cumplía las premisas de entrada en la moneda única establecidas en el Tratado de Maastricht.

Una vez en el Euro y contando con la ayuda económica recibida de la UE y la puesta en marcha de un programa de estabilización draconiano—semejante al de Ullastres en los sesenta—España, según el Banco Mundial,⁶ pasó a ser en el 2007 la décima economía más grande en términos de PIB nominal.

Sin embargo, la crisis global un año más tarde ha afectado a España muy duramente y el país está una vez más sufriendo un déficit presupuestario, baja competitividad, y alto desempleo que está poniendo a prueba el futuro económico del país. En esta situación, y sin la posibilidad de devaluar para ayudar a la competitividad que era el remedio usado en el pasado, hemos interrumpido el histórico que nos sacaba temporalmente de la crisis y aliviaba el mercado. Al no poder recurrir a esta medida, no son pocas la voces que se alzan haciendo responsable a la fortaleza del euro de la actual situación.

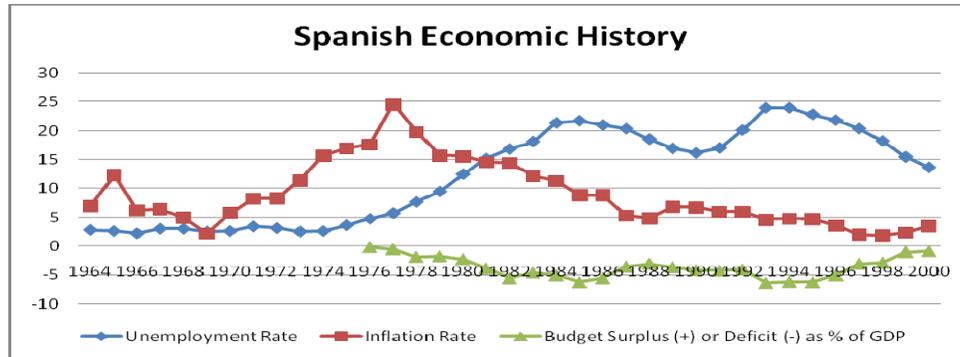
Devaluaciones: El alivio de una economía no competitiva

Durante los años noventa en que existía el Sistema Monetario Europeo la peseta volvió a ver devaluaciones no solo por la situación difícil del país sino por los continuos ataques a las monedas incluidas en el Sistema. La mayor devaluación tuvo lugar en Septiembre 16 de 1992 cuando la peseta perdió 5% de su valor y en noviembre 21 de ese mismo año perdió un 6%. Este año fue especialmente crítico para la peseta ya que el país se estaba “presentando en sociedad” y era la anfi-

⁶ World Bank, “Gross Domestic Product.” <http://siteresources.worldbank.org/DATA-STATISTICS/Resources/GDP.pdf> (accessed September 18, 2009).

triona de los Juegos Olímpicos en Barcelona y la Exposición Mundial (Expo) en Sevilla que curiosamente conmemoraba los 500 años del descubrimiento de América; quinientos años más tarde España continuaba inmersa en una situación económica muy débil y sin procesos productivos eficientes ni competitivos. Debido a estos eventos el país tenía un serio problema de déficit y un desempleo a la vez del 11%. Como alternativa, el 13 de Mayo de 1993, con un déficit del 3% requerido para entrar en el euro, una inflación del 4.5% y un desempleo de 24%, la economía española entró en una severa fase recesiva que aunque el gobierno quería evitar con medidas monetarias expansivas, lo que el mercado rápidamente descontó con un ataque a la divisa y la consecuente defensa de la misma que no solo costó al Banco de España 3.2 billones de pesetas sino que además costo una tercera devaluación esta vez del 8%.⁷ Aun no terminó el calvario, ya que Pedro Solbes—Ministro de Economía del momento—otra vez tuvo que devaluar la peseta un 7% el 5 de marzo de 1995.⁸ Esta fue la última devaluación de la peseta desde que entro en vigor en 1868 y fue substituida por el euro en 1999. El siguiente grafico representa el presupuesto Español desde 1976 al 2000 y enseña cómo el presupuesto ha ido cayendo en un abismo que Gil-Ruiz e Iglesias⁹ explican que comenzó cuando España, con los gobiernos democráticos, amplió el sistema de bienestar para satisfacer demandas sociales.

Gráfico 2



Fuente: Eurostat

⁷ “El paro y la devaluación de la peseta le explotan al PSOE en plena campaña,” *El País*, Mayo 14, 1993.

⁸ X. Vidal-Folch and V. Carvajal, “La peseta se devalúa un 7% para seguir en el SME.” *El País*, March 6, 1995.

⁹ Carmen Luisa Gil-Ruiz Gil-Esparza and Jaime Iglesias Quintana, “El gasto público en España en un contexto descentralizado.” Instituto de estudios Fiscales, Secretaria General de Presupuestos y Gastos, Presupuesto y Gasto Publico 47/2007. http://www.ief.es/Publicaciones/Revistas/PGP/47_Gil.pdf (accessed September 10, 2009).

El cuadro siguiente presenta indicadores económicos fundamentales que revelan las dificultades de la economía Española así como los porcentajes que la peseta fue devaluada durante su existencia.

Cuadro 1
Datos Macroeconómicos en tiempos de crisis¹⁰

Fechas de devaluaciones	Déficit presupuestario en porcentaje al PIB	Tasa de desempleo	Inflación	Porcentaje de devaluación
1967	n.a.	3%	3.39%	14,28%
July 1977	>1%	5.71%	24.54%	24.87%
December 1982	5.5%	16.79%	14.42%	7.6%
September 1992	7%	20.06%	5.93%	5%
November 1992	7%	20.06%	5.93%	6%
May 1993	6.3%	23.90%	4.57%	8%
March 7, 1995	6.2%	22.77%	4.67%	7%

En 1996 la situación económica de España cambió radicalmente debido a la fase expansiva y crecimiento del ciclo económico que de acuerdo con el *National Bureau of Economic Research*, empezó en Estados Unidos en marzo de 1991 contagiando al resto del mundo.¹¹ El cuadro 2 muestra como en la misma época, de 1994 al 2006, España empezó a recibir ayuda de los Fondos para la Cohesión y el Desarrollo que han ascendido a un monto aproximado de 14.000 millones de euros.

Cuadro 2
Fondos Estructurales y de Cohesión¹²

Periodo	Millones de euros
1986-1988	n.a.
1989-1993	n.a.
1994-1999	56,205
2000-2006	45,592
2007-2013	35,200

¹⁰ EFE, "La peseta se ha devaluado en seis ocasiones desde 1959," *El País*, September 18, 1995; "La debilidad de la economía Española." *ABC Sevilla*, May 14, 1993.

¹¹ National Bureau of Economic Research, "NBER Business Cycle Dating Committee Determines that Recession Ended in March 1991," NBER Business Cycle Dating Committee, March 1991. <http://www.nber.org/March91.html> (accessed September 14, 2009).

¹² European Commission, "The Structural Funds in Spain in the period 2000-06," http://ec.europa.eu/regional_policy/country/overmap/e/es_en.htm (accessed September 3, 2009).

Con la llegada de estos fondos y el ciclo económico favorable, unido a una impecable política económica no sin la puesta en marcha de medidas duras a partir de 1996, España finalmente pasó el listón impuesto por la UE y entramos definitivamente en el Euro. España reaccionó positivamente y se desarrolló un proceso importante de internacionalización de la economía nacional: empresas líderes en el mercado español salieron al exterior—fundamentalmente a los países con los que compartimos afinidad cultural y el español como lengua vehicular— e invirtieron una cifra cercana a 9.6 billones de dólares entre los años 1993-2000 en Argentina, Brasil, y Chile entre otros países de América Latina.¹³ Esta expansión ayudó a reducir la altísima tasa de desempleo, bajar la inflación, aumentar las exportaciones, y mejorar el déficit presupuestario. De hecho, el déficit presupuestario en 1996 era de un 7%, y el gobierno consiguió el “Equilibrio Presupuestario” en el 2001, incluso obteniendo un excedente (surplus) en 2003¹⁴ algo inédito para la economía Española.

Desamortización moderna del Estado español

Este surplus no se consiguió solo por el ciclo económico y cambios de política económica sino también porque el gobierno obtuvo mucho dinero con la realización de lo que se puede definir como la última desamortización Española de los tiempos modernos. En 1996, el gobierno español empezó a privatizar las mayores industrias nacionales como Endesa, Repsol, Indra, Tabacalera, y Telefónica, empresas que se habían creado en la autarquía del pasado Régimen y que ahora ese ahorro acumulado se ponía a la venta para sanear las arcas estatales. Este proceso se le podría denominar la Desamortización de Rato y Aznar. Su antecedente es la Desamortización de Mendizábal y Madoz en 1835. En este año, España sufrió un proceso de revitalización económica cuando Juan Álvaro de Mendizábal y Pascual Madoz en 1835 empezaron un proceso ambicioso de desamortización con la venta de las tierras de la Iglesia Católica que fueron ofrecidas en subasta pública. El propósito era por un lado ayudar a los pequeños granjeros a que pudieran tener acceso a la adquisición de tierras propias para su puesta en producción lo que crearía una clase media de agricultores que no existía en España. Por otro lado, las ganancias eran una fuente de renta muy necesaria para mejorar la muy difícil situación económica que atravesaba el país debido a las Guerras Carlistas (1834-1839) que arrasaron con los caudales públicos. La desamortización de 1996 tenía como primer objetivo ayudar a que pequeños inversores pudieran hacerse con un porcentaje de las compañías privatizadas. En segundo lugar, invitaba a inversores extranjeros a que entraran a invertir en el país con lo que se abrían oportunidades comerciales, se estimulaba el mercado de capitales, y ayudando a la creación de

¹³ *The Economist*, “A good bet?” April 30, 2009.

¹⁴ Ricardo Martínez, “El superávit del Estado alcanza el 0,3% del PIB hasta julio,” *Cinco Días*, August 29, 2003.

empleo. Finalmente, el gobierno español pudo reunir dinero para reducir el déficit público con lo que la economía se reanimó ya que los indicadores macro estaban mejorando con lo que aumentó la confianza de los consumidores, creció la inversión privada, entraron inversores extranjeros y finalmente el país pudo adoptar el euro de acuerdo con el calendario establecido.

El euro: El debate español sobre sus beneficios y desafíos

El 1 de enero de 1999, España junto con otros diez países Europeos adoptó el euro y la peseta, al igual que las demás monedas nacionales, dejaron de existir. Con la adopción del euro, España entregaba la política monetaria y perdía el control y autoridad sobre la oferta de dinero y sellando su destino al mandato del Banco Central Europeo. Esto era visto como una gran desafío ya que España como hemos visto ha sido tradicionalmente un país sin ningún tipo de disciplina económica que usaba las tasas de interés y de las devaluaciones competitivas para estructurar la economía y ganar un nivel de competitividad que permanecía estancada.

Cuando España adoptó el euro, el país tenía por primera vez en muchos años sus finanzas y economía en orden y acababa de pasar el examen del euro. Con la llegada del euro, el Banco Central Europeo se inauguró realizando una política monetaria expansiva que debía ser asumida en todos los países de la Eurozona. Sin embargo, esta política expansiva no era la que España necesitaba en esos momentos ya que existía un alto nivel de oferta monetaria pues a los Fondos Estructurales y de Cohesión se sumaba el “boom económico” y las grandes empresas españolas obtenían beneficios en el exterior. España obtenía grandes ingresos del turismo que junto a los fondos Europeos y las bajas tasas de interés de una política expansiva del BCE configuraron las condiciones de la tormenta perfecta en un país que nunca se preguntó ¿Me lo puedo permitir? Así en España se disparó el gasto y el consumo doméstico y las tasas de ahorro doméstico llegaron a niveles mínimos creándose una burbuja financiera que tarde o temprano habría de explotar. El dinero fácil de aquellos tiempos se usó más para el consumo y menos para la inversión si exceptuamos la masiva compra de viviendas de los locales y extranjeros que dispararon los precios. Nadie pensó en renovar y modernizar el tejido productivo y cambiar el modelo económico que haría crisis de forma inmediata a pesar del “España va bien;” un “mantra” que se repetía constantemente. Alemania, Francia, y países Nórdicos sí aprovecharon el tirón económico para modernizar sus industrias y ganar competitividad. España se quedó anclada en el modelo productivo que combinaba turismo y construcción inmobiliaria alrededor del turismo. Como consecuencia, se creó una burbuja inmobiliaria y Ramírez explica que al final del 2007, las propiedades de bienes

raíces estaban sobrevaloradas un 40%.¹⁵ El estallido de esta burbuja inmobiliaria hizo que la economía entrara en un proceso de recesión y puso de manifiesto que todo el modelo productivo del país se centraba en las industrias que eventualmente iban a ser superadas ya que nuevos destinos turísticos más baratos y novedosos se abrieron y el boom inmobiliario cesó como consecuencia de lo anterior.

De acuerdo con los últimos informes macroeconómicos, España está atravesando sin discusión alguna por la peor recesión de los últimos cincuenta años, las cifras de finales del 2008 lo atestiguan. Al 31 de Diciembre del 2009 el país arrojaba las siguientes cifras:

- Más de 4 millones de desempleados—18% de la población¹⁶
- Un déficit público de alrededor del 7%¹⁷ del PIB— 14 billones de euros—con lo que se rompe con una de las cláusulas de Maastricht
- Una presión fiscal que ha aumentado en 1.5%¹⁸ del PIB
- Una pérdida de PIB de 4% lo que significa que España crece virtualmente cero¹⁹
- Un déficit comercial de unos 35 billones de euros²⁰ que lo hacen el segundo mayor déficit mundial después de Estados Unidos con 32 billones de dólares de déficit
- Un sector de la construcción en bancarota y debiendo una cifra aproximada de 311.000 millones de euros a bancos Españoles.²¹

Actualmente, España está teniendo problemas para mantener los requisitos de Maastricht necesarios para el buen funcionamiento del euro que significa que ha vuelto la falta de disciplina económica y financiera. El problema es que en vez de hacer un examen de consciencia y una autocrítica de que está mal, algunos

¹⁵ Luís Ramírez, “La entrada de España en el euro infló la burbuja y disparó el precio de los pisos un 177%,” *Libertad Digital*, October 14, 2008.

¹⁶ Carlos Rodríguez Braun, “El Informe Recarte 2009.” *El Cultural*, March 24, 2009.

¹⁷ Idem.

¹⁸ Tomas Catan, “Spain Raises Taxes as Budget Crisis Deepens,” *The Wall Street Journal*, September 10, 2009.

¹⁹ European Commission, “Economic Forecasts” Spring 2009 http://ec.europa.eu/economy_finance/pdf/2009/springforecasts/es_en.pdf (accessed September 3, 2009).

²⁰ Europa Press, “El déficit comercial español subió el de enero a abril hasta los 35 millones,” *La Vanguardia*, June 25, 2008.

²¹ Luís Ramírez, “La entrada de España en el euro infló la burbuja y disparó el precio de los pisos un 177%,” *Libertad Digital*, Octubre 14, 2008.

académicos y instituciones financieras empieza a mirar al euro como el culpable ya que en estos momentos se necesitaría una devaluación competitiva que no es posible con el euro por lo que la situación actual pudiera crear un malestar social muy importante.²²

Sin embargo, el euro ha sido un factor estabilizador muy importante en España. De hecho en 1973 y en 1979 España sufrió tremendamente de las crisis petroleras ya que España tenía una incipiente industria totalmente dependiente del petróleo. Actualmente, y debido a que el modelo productivo no se ha cambiado y la dependencia del petróleo, si España no hubiera estado en el euro, la subida del precio del crudo en el verano del 2008 hubiera muy probablemente paralizado la industria Española. Sin embargo, con el euro esto no ha pasado ya que aunque subía el precio del barril tasado en dólares americanos, el valor del euro aumentaba con respecto al dólar por lo que en España y en Europa se han pagado la factura del petróleo en sus momentos altos con un euro muy fuerte por lo que no se ha sentido tanto la subida del precio del crudo. El gráfico siguiente muestra la evolución entre el 2003 y 2008 del precio del crudo y del euro. Justamente los dos indicadores tienen un comportamiento casi idéntico ya que conforme sube el precio del petróleo alcanzando record históricos en el verano del 2008 es justo cuando también el euro cotiza su máximo contra el dólar. Incluso en la primera mitad del 2009 el valor del euro ha estado en relación muy favorable para poder afrontar el costo del crudo y poder mantener las manufacturas sin pasar por los episodios de las dos crisis del petróleo de los años setenta.



²² Juan José R. Calaza, *El euro contra España*, Pirámide, Madrid, 1998.

Este sencillo gráfico explica que España ha estado muy protegida de haber sufrido mayores choques económicos si no hubiera tenido el euro. Lo que ocurre es que ahora España está inmersa en una crisis en la que no está respetando los criterios de Maastricht y la economía está pasando por muy malos momentos por lo que el riesgo país ha aumentado significativamente para los inversores que ya no confían tanto. De hecho esto está recogido en la clasificación de la deuda soberana española que ya en enero del 2009 dejó de ser AAA para pasar a ser AA+. ²³ Desde entonces existen problemas para la colocación de deuda Española ya que inversores prefieren destinos más seguros para su dinero. ²⁴ Otra consecuencia es que en el Mercado de los Credit-default swaps (CDS) de la deuda española ha alcanzado record históricos y ha aumentado de 18.2 dólares americanos al principio del 2008 a 145.8 dólares americanos en marzo del 2009. ²⁵ Los CDS en el mercado de deuda soberana son un instrumento financiero que el comprador de un bono soberano también puede comprar para garantizarse que al final del término va a recibir su cara valor (*face value*). De este modo, los CDS protegen a los inversores en caso de quiebra de un país (caso Argentina en el 2001) o que el gobierno decida no hacer honor a su deuda (caso Ecuador en el 2008). En definitiva, es un seguro contra la quiebra de un país.

Una subida en el precio de los CDS indica que hay un empeoramiento en la percepción de la calidad de la deuda y un aumento del riesgo país. El cuadro 3 muestra la evolución del precio de los CDS en algunos países en los últimos dos años. ²⁶ Mientras que Japón ha sufrido el mayor incremento en el riesgo de quiebra, casi un 129%, Argentina ha reducido su riesgo un 13%, y España la ha aumentado en un 44%.

²³ Emma Ross-Thomas, "Spain debt downgraded by S&P as slump swells budget." *Bloomberg*, January 19, 2009. <http://www.bloomberg.com/apps/news?pid=20601087&sid=aLZ-FFaFQdO3o> (accessed September 5, 2009).

²⁴ Ambrose Evans-Pritchard, "Spain pulls bond sale amid economic crisis," *Telegraph*, July 11, 2008. <http://www.telegraph.co.uk/finance/economics/2793082/Spain-pulls-bond-sale-amid-economic-crisis.html> (accessed September 2, 2009).

²⁵ M. Llamas, "El riesgo de que España entre en quiebra se dispara un 700% en apenas un año," *Libertad Digital*, March 10, 2009. <http://www.libertaddigital.com/economia/el-riesgo-de-que-espana-entre-en-suspension-de-pagos-se-dispara-un-700-1276353078/> (accessed September 9, 2009).

²⁶ M. Llamas, "El riesgo de que España entre en quiebra se dispara un 700% en apenas un año," *Libertad Digital*, March 10, 2009. <http://www.libertaddigital.com/economia/el-riesgo-de-que-espana-entre-en-suspension-de-pagos-se-dispara-un-700-1276353078/> (accessed September 9, 2009).

Cuadro 3
Credit Default Risks en comparación de los precios de los Credit Default Swaps
(precio de cada \$10.000 de deuda a 5 años)

País	Precio de los CDS en Marzo del 2009	Precio a Dic, 31, 08	Precio a Enero, 1, 2008
Japón	101.1	44.2	8.5
Irlanda	361.1	171	Na
Alemania	87.6	45.9	6.9
Bélgica	143.8	79.5	10.6
Francia	91.7	54.1	9.7
Méjico	462.4	291.8	70
Polonia	372.9	244.7	26.3
España	145.8	100.7	18.2
U.K.	153.8	106.9	8.9
U.S.A	95	67.4	8
Italia	192.5	156.9	20.3
Rusia	766.7	743.5	87.5
Argentina	3,401.3	3,905	460.7

España está por tanto sufriendo los efectos de la crisis más que el resto de los países debido a todos los desequilibrios macroeconómicos mencionados debido a ningún gobierno se ha atrevido por presión social a realizar los cambios estructurales que realmente son necesarios en el país y que ya tanto la OECD²⁷ y la UE²⁸ vienen advirtiendo desde 1986. Estas reformas están orientadas a fortalecer la base del modelo productivo que debe estar no en la mano de un número limitado de corporaciones internacionales sino en las manos de pequeñas y medianas empresas que deben desarrollar el tejido industrial del país. Estas reformas además deben ir orientadas a liberar el mercado de trabajo, cortar los impedimentos administrativos y burocracia, régimen regulatorio y cargas fiscales. Si un país no invierte en desarrollar la base productiva del país que se basa en las pequeñas y medianas empresas, el país nunca va a despegar.

Sin esta sólida posición industrial y económica y sin el paraguas de la Euro zona, España pudiera haber fácilmente seguido el destino de Islandia que ha sido un país que ha crecido sin ningún modelo productivo ni factores de producción salvo la industria bancaria que colapso. En el momento en que la liquidez desapareció la economía colapso. De hecho, Islandia ha sido calificada de una

²⁷ Organisation for Economic Co-operation and Development, *OECD Economic Survey: Spain*, 2007.

²⁸ La Moncloa, "The Spanish National Reform Program." Gobierno de España, October 2005. <http://www.laMoncloa.es/PROGRAMAS/OEP/English/ReportsAndPublications/PNREnglish/default.htm> (accessed September 14, 2008).

tierra sin economía.”²⁹ Sin ninguna fibra empresarial y con una economía basada en el sistema bancario y financiero la hecatombe estaba garantizada y como consecuencia la corona islandesa, representada en el gráfico de continuación, sufrió en el último cuarto del 2007 una devaluación de casi el 80% de su valor.

Gráfico 4



Fuente: Economagic.com

Últimas palabras

La historia de la economía Española está marcada por luces y sombras que desafortunadamente se repiten constantemente en una especie de ciclo económico. Las últimas proyecciones económicas para la UE explican que Europa está rebotando pero cada país parece que lleva un paso distinto, básicamente a dos velocidades en las que España y Grecia están en el pelotón de los lentos.³⁰

²⁹ Arsaell Valfells, "Iceland: The land without an economy," Forbes February 9, 2009. http://www.forbes.com/2009/02/08/iceland-gordon-brown-opinions-contributors_0209_arsaell_valfells.html (accessed September 15, 2009).

³⁰ Joaquín Almunia, "EU interim forecast: coming out of the recession but uncertainty remains high," Europa, Brussels, September 14, 2009. <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1309&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en> (accessed September 15, 2009).

España debe darse cuenta que pertenecer al euro es un privilegio que tiene muchas ventajas, la primera que obligue a países sin disciplina económica a comportarse con lo cual el país puede prosperar. Y los políticos deben dejar a un lado su personal interés en el corto plazo y llegar a un consenso en unos momentos muy difíciles. Es el momento de grandes liderazgos en el interés de la nación. No tenemos antecedentes de una crisis como la actual en España por eso a falta de referencias únicamente podemos estudiar casos semejantes en el pasado. La burbuja inmobiliaria de la Florida en los cincuenta tardó más de una década en resolverse y aprendió que debía pasar de ser un estado de una economía basada en el turismo y en las remesas de los residentes de tercera edad a un estado con nuevas ventajas competitivas que se empezaron a trabajar. Como consecuencia, la Florida invirtió en atraer universidades, compañías informáticas, compañías relacionadas con la medicina y otros servicios de calidad derivados del turismo como la industria del crucero, ecología, oceanografía, moda y un aumento exponencial en el intercambio portuario con el subcontinente, que fue acompañado con programas de “Continuing Education” y flexibilización del mercado laboral.

Pero este cambio productivo solo puede darse si en España se cambia la cultura y el tejido educativo que de acuerdo con el Reporte de PISA que mide el nivel educacional de los países de la OCDE dice que España se encuentra en el lugar 35 de 57 en preeficiencia de lectura y muy por debajo de la media en matemáticas.³¹ Similarmente, el *World Economic Forum* dice que España alcanza solo la posición 33, en el ranking de 130 países en competitividad global.³² Como consecuencia, España debe mejorar su nivel educativo así como el sistema universitario ya que el reporte de la OCDE³³ explica que España está en el nivel más bajo en los tres indicadores más significativos de excelencia académica.

España no debe perder de vista el caso de la burbuja inmobiliaria de la Florida hace medio siglo y lo que costó al estado cambiar su modelo económico diversificándolo. Los políticos necesitarían tener una imagen clara de la gravedad de la situación y olvidarse del corto plazo anunciando continuamente fechas de la reactivación que tienen que ser pospuestas continuamente. Sobre la crisis Albert Einstein decía lo siguiente³⁴

³¹ J.A. Aunión, “La educación Española retrocede.” *El País*, December 5, 2007.

³² World Economic Forum, “Global Competitiveness Report,” September 8, 2009. <http://www.weforum.org/pdf/GCR09/GCR20092010fullreport.pdf> (accessed September 9, 2009).

³³ Organisation for Economic Co-operation and Development, “Country Profile: Spain.” Stat Extract. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=CSP2009> (accessed September 10, 2009).

³⁴ La crisis según Albert Einstein. <http://www.luigix.com/2009/04/08/la-crisis-segun-albert-einstein/> (Accessed January 17, 2009).

No pretendamos que las cosas cambien si siempre hacemos lo mismo. La crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países porque la crisis trae progresos. La creatividad nace de la angustia como el día nace de la noche oscura. Es en la crisis que nace la inventiva, los descubrimientos y las grandes estrategias. Quien supera la crisis se supera a sí mismo sin quedar 'superado'. Quien atribuye a la crisis sus fracasos y penurias violenta su propio talento y respeta más a los problemas que a las soluciones. La verdadera crisis es la crisis de la incompetencia. El inconveniente de las personas y los países es la pereza para encontrar las salidas y soluciones. Sin crisis no hay desafíos, sin desafíos la vida es una rutina, una lenta agonía. Sin crisis no hay méritos. Es en la crisis donde aflora lo mejor de cada uno, porque sin crisis todo viento es caricia. Hablar de crisis es promoverla, y callar en la crisis es exaltar el conformismo. En vez de esto trabajemos duro. Acabemos de una vez con la única crisis amenazadora que es la tragedia de no querer luchar por superarla.

La crisis económica que está arrasando el país no se debe al euro y traer la peseta de vuelta no va a solucionar el problema. Por el contrario el euro ayudara sin duda a que España se reinvente y los gobiernos deben de estar a la altura de los problemas esperando que sean los demás los que resuelvan los problemas promoviendo la *excelencia* entorno a los campos de la actividad económica y en general en toda nuestra actividad humana es la fórmula para abrir nuevos campos “state of the art” para una sociedad que cada día demanda servicios y productos de mejor calidad a precios competitivos. Entramos pues en el campo de los “intangibles” basados en educación de calidad eliminación de áreas del conocimiento con menor valor añadido y que la sociedad no demanda. Enseñar a los que enseñan, promocionar la actividad empresarial y de riesgo, el autoempleo, el espíritu de colaboración antes que la promoción del empleo público, la burocracia y las manos muertas improductivas. La segunda referencia que nos debe hacer recapacitar se refiere a la frase anónima que una vez más A. Einstein tenía colgado en una de las paredes de su despacho en Princeton, *not everything that counts can be counted, and not everything that can be counted counts.*³⁵

³⁵ Albert Einstein. http://thinkexist.com/quotation/not_everything_that_counts_can_be_counted-and_not/15536.html (accessed September 10, 2009).

La nueva Ley de Inmigración en España: Un primer análisis de sus aspectos liberales y restrictivos

Diego Acosta Arcarazo

Introducción

España es el país de la Unión Europea (UE) que ha recibido un mayor número de inmigrantes en el presente siglo.¹ Esto constituye un hecho realmente destacable, ya que ha pasado de ser un país de emigración a uno de inmigración en un período muy corto de tiempo. En la actualidad, unos 5 millones de extranjeros residen en el país si se incluye a aquellos que son también ciudadanos de otros países de la UE.² Los países con mayor número de ciudadanos que residen en España son, por este orden, Rumania, Ecuador, Marruecos y Colombia.³ Por áreas geográficas, la más numerosa es América Latina con unos 2 millones de ciudadanos.⁴ En España también residen un número indeterminado de inmigrantes en situación irregular, entre 300,000 y 600,000 personas, dependiendo de las estimaciones.⁵

La primera legislación sobre la materia data del año 1985 con la Ley Orgánica 7/1985 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España. Su promulgación se debió a la entrada de España en la UE un año después, en 1986. En el año 2000 se aprobó una nueva legislación (Ley Orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social) que ha sido reformada en varias ocasiones.⁶ La última modificación se llevó a cabo en

¹ Carmen González-Enríquez, "Country Report Spain" en *Undocumented Migration. Counting the Uncountable. Data and Trends across Europe* (Clandestino, 2009), 5. Disponible en: <http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/02/spain.pdf>

² Este trabajo, sin embargo, tratará exclusivamente sobre nacionales de terceros países. Este término comprende a aquellos extranjeros residentes en España que no son ciudadanos de la Unión.

³ González-Enríquez, 4.

⁴ *Ibid.*, 4-5.

⁵ *Ibid.*, 46.

⁶ Antes de la modificación actual, se habían producido reformas con las Leyes Orgánicas 8/2000, de 22 de diciembre, 11/2003, de 29 de septiembre y 14/2003, de 20 de noviembre.

diciembre de 2009 con la publicación oficial de la Ley Orgánica 2/2009.⁷ Con esta modificación se han implementado diversas directivas europeas⁸ en la materia, dado que la UE tiene competencia para legislar en esta área desde la adopción del Tratado de Ámsterdam en 1999.⁹

Este trabajo tiene por objeto analizar la manera en la cual España ha implementado algunos aspectos concretos de tres directivas europeas: la Directiva de residentes de larga duración, la Directiva de reunificación familiar y la Directiva de retorno de inmigrantes irregulares. Los aspectos a los cuales se dará mayor atención son las condiciones de integración (Directiva de residentes de larga duración), los familiares incluidos en el concepto de familia (Directiva de reunificación familiar) y las condiciones bajo las que se puede producir la expulsión de un inmigrante irregular, en especial si se otorga un período de salida voluntaria, la prohibición de entrada posterior a la expulsión y la posible detención mientras se prepara la misma (Directiva de retorno). La elección de estos aspectos se debe a que responden a preguntas claves en las tres directivas y a que han sido objeto de debate durante la adopción de la nueva modificación de la Ley de extranjería en España. Las preguntas son:

- ¿Qué condiciones han de cumplirse para obtener la residencia de larga duración? ¿Se ha de superar algún tipo de contrato de integración o examen antes de obtener una residencia más segura y con mayores derechos?
- ¿Qué familiares pueden venir a residir con un nacional de un tercer país que ya viva en un Estado miembro?
- En caso de que un ciudadano extranjero se encuentre en situación irregular, ¿cuál es el procedimiento de expulsión si ésta llega a producirse?

Mediante dicho análisis, el objetivo es comparar la implementación española con la transposición que han llevado a cabo otros Estados miembros. De este modo, se podrá analizar si se ha optado por una implementación restrictiva o abierta de dichas directivas.

⁷ Ley Orgánica 2/2009, de 11 de diciembre, de reforma de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social.

⁸ Una directiva europea es un acto legislativo de la UE que obliga a todos o parte de los Estados miembros en cuanto al objetivo a alcanzar, pero les permite elegir la forma y los medios para conseguir tales objetivos. Los Estados miembros cuentan con un plazo para la implementación de cada directiva que normalmente es de 2 años.

⁹ Ver sobre este tema: Barbara Melis, *Negotiating Europe's Immigration Frontiers* (The Hague: Kluwer Law International, 2001); Kay Hailbronner, *Immigration and Asylum Law and Policy of the European Union* (The Hague: Kluwer Law International, 2000); Andrew Geddes, *Immigration and European Integration. Towards Fortress Europe?* (Manchester/New York: Manchester University Press, 2000); Elspeth Guild, *Immigration Law in the European Community* (The Hague: Kluwer Law International, 2001).

Esta comparación es muy relevante dado que España ostenta desde enero de 2010 la presidencia de la UE. La reciente adopción del nuevo programa de 5 años en el área de libertad, seguridad y justicia (programa de Estocolmo) supone que España jugará un papel muy relevante a la hora de dar forma al futuro desarrollo de la política migratoria en la Unión. Esta política migratoria ha sido severamente criticada en numerosas ocasiones, en especial por parte de América Latina, considerada como un socio estratégico.¹⁰ España tiene una excelente oportunidad de empezar a tener en cuenta la visión de los países latinoamericanos en materia migratoria en la próxima cumbre América Latina y Caribe-UE, que tendrá lugar en mayo de 2010 en Madrid bajo presidencia española de la Unión.

La Directiva de Residentes de Larga Duración

La Directiva de residentes de larga duración fue aprobada por el Consejo a finales del año 2003 y debía ser implementada por los estados miembros antes del 23 de enero de 2006.¹¹ La tardanza en su transposición por parte de España supuso que fuera condenada por el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.¹²

La Directiva tiene dos objetivos fundamentales. Por una parte, establece las condiciones para obtener la residencia de larga duración para los nacionales de terceros países que hayan residido cinco años de manera regular en la UE. Esta residencia de larga duración conlleva igualdad de trato en diversas áreas (laboral, educativa, seguridad social, etc...) así como una mayor protección contra una posible expulsión del país. Por otra parte, la Directiva regula el modo en que alguien con residencia de larga duración en un Estado miembro puede estudiar, trabajar o simplemente residir en un segundo Estado de la UE.¹³

La obtención de la residencia de larga duración está supeditada al cumplimiento de dos condiciones obligatorias: tener recursos fijos y regulares y, en segundo lugar, un seguro de enfermedad. La Directiva también establece una

¹⁰ Ver por ejemplo: Declaración de Lima, “Respondiendo Juntos a las Prioridades de Nuestros Pueblos”, Quinta Cumbre América Latina y Caribe-Unión Europea, Lima, 16 de mayo de 2008. Sobre la relación América Latina y Caribe-UE ver: Aimee Kanner Arias, “Challenges and Opportunities: European Union and Latin American Relation after Lima and Lisbon” en *Lisbon Fado: The European Union under Reform*, eds. Joaquín Roy y Roberto Domínguez, 219 (Miami: Miami-Florida European Union Centre/ Jean Monnet Chair, 2009).

¹¹ Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, *DO L 16 de 23.1.2004*, p. 44/53.

¹² Asunto C-59/07 *Comisión de las Comunidades Europeas/ Reino de España*, 15 noviembre 2007, (2008/C 8/07).

¹³ Para un análisis más extenso de la Directiva ver: Steve Peers, “Implementing Equality? The Directive on Long Term Resident Third Country Nationals”, *European Law Review* 29, no. 4 (2004): 437; Kees Groenendijk, “The Long-Term Residents Directive, Denizenship and Integration” en *Whose Freedom, Security and Justice? EU Immigration and Asylum Law and Policy*, eds. A. Baldaccini, E. Guild y H. Toner, 429 (Oxford: Hart Publishing, 2007).

condición no obligatoria: cumplir las medidas de integración que se impongan de conformidad con la legislación nacional. Por tanto, los Estados miembros pueden decidir si imponen esta última condición o no. Dicha condición de integración ha suscitado una gran controversia, ya que no tiene límites aparentes definidos en la propia Directiva. De hecho, se la ha considerado como el mayor “talón de Aquiles” de la Directiva ya que puede impedir el acceso a la residencia de larga duración para muchas personas.¹⁴

En efecto, numerosos Estados de la Unión han establecido diversas condiciones de integración, bien mediante contratos o bien mediante exámenes que se han de superar antes de obtener la residencia de larga duración. Dichos contratos y exámenes exigen a los nacionales de terceros países demostrar que dominan el idioma y en muchos casos la historia, la cultura o la legislación del país en el que se quiere obtener la residencia permanente. La proporcionalidad de dichos contratos y exámenes ha sido puesta en duda por diversos investigadores. Esto se debe a que se ha de asistir a cursos, en muchos casos obligatorios, extremadamente largos (hasta 900 horas), con un precio excesivo, y el no superarlos con éxito conlleva en muchos casos la expulsión o amenaza de expulsión del país.¹⁵ No parece, por tanto, que estas prácticas casen muy bien con el objetivo último de la Directiva: otorgar la residencia de larga duración, y con ello un estatuto jurídico más seguro, a aquellas personas que hayan residido de manera regular cinco años en un estado miembro.¹⁶

El debate sobre la idoneidad de imponer un contrato de integración en España surgió durante la última campaña electoral para las elecciones generales en el año 2008. El partido de la oposición (Partido Popular) propuso un contrato de integración de un modo abstracto, ya que no explicó ni su contenido ni los requisitos para cumplir con el mismo. Más adelante, también realizó una proposición de ley sobre el tema.¹⁷ Durante los debates que llevaron a la adopción de la nueva modificación de la Ley de inmigración no se aceptaron dichas propuestas. En consecuencia, la nueva legislación española no incluye la exigencia de cumpli-

¹⁴ Sonja Boelaert-Suominen, “Non-EU Nationals and Council Directive 2003/109/EC on the Status of Third-country Nationals who are Long-term Residents: Five Paces Forward and Possibly Three Paces Back” *Common Market Law Review* 42, no.4 (2005): 1011, en p. 1023.

¹⁵ Ver por ejemplo sobre el caso francés: Sergio Carrera, *In Search of the Perfect Citizen? The Intersection Between Integration, Immigration and Nationality in the EU* (Nijmegen: Wolf Legal Publishers, 2008), 306.

¹⁶ Sobre la posible futura interpretación del Tribunal de Justicia de los requisitos de integración ver: Diego Acosta, “Directive 2003/109 on Long-term Residence for Third-country Nationals: Possible Future Interpretation by the European Court of Justice” en *Law and Outsiders: Norms, Processes and ‘Othering’ in the 21st Century*, eds. Cian Murphy y Penny Green (Oxford: Hart Publishing, 2010).

¹⁷ El grupo parlamentario del Partido Popular en el congreso realizó de nuevo dicha propuesta en una Proposición de Ley de modificación de la Ley Orgánica de inmigración. Ver Proposición de Ley, 21 de noviembre de 2008, serie B, Núm. 135-1, Disposición final primera.

miento de un contrato de integración o de superación de un examen para obtener la residencia de larga duración.

Si se compara el caso español con el resto de los 27 países de la UE, se observa que España ocupa junto a Bulgaria, Bélgica, Finlandia, Hungría, Malta, Polonia, Eslovenia y Suecia el grupo de Estados miembros que no incluyen una condición de integración para obtener la residencia de larga duración. El resto de países o bien exigen pasar un examen de diversa dificultad a la hora de obtener dicho estatuto jurídico tras 5 años residiendo en el país¹⁸, o bien obligan al nacional del tercer país a iniciar su integración desde su llegada en el primer año (mediante la firma de un contrato de integración en algunos casos).¹⁹

Como bien se ha señalado anteriormente, es de prever que el Tribunal de Justicia entre a valorar los requisitos de integración que se imponen en determinados Estados. Dichos requisitos habrán de ser confrontados con los principios generales de Derecho Europeo como la efectividad y la proporcionalidad, y es dudoso que muchas de las prácticas europeas puedan superar dicha prueba.²⁰ Como señaló acertadamente el propio Tribunal en el Asunto *Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea*:

La inexistencia de definición del concepto de integración no puede interpretarse como una autorización conferida a los Estados miembros para utilizar este concepto de forma contraria los principios generales del Derecho comunitario y, más concretamente, a los derechos fundamentales.²¹ (...)

Es por todo ello que la opción legislativa española parece más coherente con el espíritu y objetivos de la Directiva, que busca otorgar una residencia jurídica más segura a aquellos ciudadanos de terceros países que hayan residido en la Unión durante 5 años, y que tengan recursos fijos y regulares y seguro de enfermedad.

La Directiva sobre el Derecho a la Reagrupación Familiar

La Directiva sobre el derecho a la reagrupación familiar fue aprobada por el Consejo a finales del año 2003 y debía ser implementada por los Estados miembros

¹⁸ Estonia, República Checa, Portugal, Letonia, Rumania, Grecia, Chipre, Lituania, Eslovaquia, Irlanda y Reino Unido (éstos dos últimos países no están obligados ni sujetos por la aplicación de la Directiva).

¹⁹ Esto sucede en los Países Bajos, Austria, Francia, Alemania, Luxemburgo, Italia y Dinamarca (éste último país no está obligado ni sujeto por la aplicación de la Directiva).

²⁰ Ver Diego Acosta, "Directive 2003/109 on Long-term Residence for Third-country Nationals: Possible Future Interpretation by the European Court of Justice".

²¹ Asunto C-540/03, *Parlamento Europeo contra Consejo de la Unión Europea*, 27 de junio de 2006, Recopilación de Jurisprudencia 2006 página I-05769, apartado 70.

antes del 3 de octubre de 2005.²² España entendió que la Directiva ya estaba implementada en su ordenamiento jurídico mediante la Ley Orgánica anterior. En cualquier caso, la nueva modificación acarrea elementos novedosos en esta área.

La Directiva de reunificación familiar tiene como objetivo “fijar las condiciones en las cuales se ejerce el derecho a la reagrupación familiar de que disponen los nacionales de terceros países que residen legalmente en el territorio de los Estados miembros” (Artículo 1).²³

Como se ha señalado anteriormente, se mencionarán los familiares que pueden ser reagrupados, ya que éste ha sido el aspecto más debatido en la nueva reforma en España. La Directiva distingue dos grupos de familiares. Por una parte se encuentra la familia núcleo, que comprende a aquellos que deben ser admitidos necesariamente (cónyuge e hijos menores de edad propios y del cónyuge, incluidos los adoptivos). Por otra parte, el Estado miembro puede decidir si admite a otros familiares establecidos en la Directiva (ascendientes dependientes en línea directa y primer grado, hijos mayores de edad, solteros y dependientes, la pareja no casada o la pareja registrada y sus hijos menores).

España permite la entrada de la familia núcleo así como de los hijos del residente y del cónyuge, mayores de 18 años que tengan discapacidad y no puedan proveer a sus propias necesidades.²⁴ Con la anterior legislación, España también permitía la entrada de los ascendientes del reagrupante o de su cónyuge cuando estuviesen a su cargo y existiesen razones que justificasen la necesidad de autorizar su residencia en España. La nueva modificación conlleva dos importantes novedades de carácter restrictivo: en primer lugar, los ascendientes deben de serlo en primer grado. En segundo lugar, los ascendientes han de ser mayores de 65 años. Dicha modificación desató las críticas de diversos organismos.²⁵ Es por ello que finalmente se añadió una nueva cláusula permitiendo excepcionalmente la reagrupación del ascendiente menor de sesenta y cinco años cuando concurren

²² Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar, DO L 251 de 3.10.2003, p. 12/18.

²³ Para un análisis más extenso de la Directiva ver: Helen Oosterom-Staples, “The Family Reunification Directive: A Tool Preserving Member State Interest or Conducive to Family Unity?” en A. Baldaccini, E. Guild y H. Toner (Eds), *Whose Freedom, Security and Justice?*, 2007, Hart Publishing, Oxford/Portland, pp 451-488; Steve Peers, “Family Reunion and Community Law”, en N Walker (ed), *Europe’s Area of Freedom, Security and Justice*, 2004, OUP, Oxford, pp 143-197; Groenendijk, C.A., Fernhout, R., Dam, D.P.L.M. van & Oers, R. van, *The Family Reunification Directive in EU Member States. The First Year of Implementation*, 2007, Nijmegen, Wolf Legal Publishers.

²⁴ Artículo 17 de la Ley Orgánica 2/2009.

²⁵ Ver por ejemplo: Subcomisión Extranjería Consejo General Abogacía Española, “La Subcomisión de Extranjería del Consejo General de la Abogacía ante el Anteproyecto de Reforma de la Ley de Extranjería”, p. 11; Foro para la integración social de los inmigrantes, “Dictamen sobre el anteproyecto de la Ley Orgánica 4/2009”, FISI/2009/D1, p. 22.

razones de carácter humanitario.²⁶ Ha de señalarse, no obstante, que no hay tantos Estados de la Unión que permitan la reagrupación de los ascendientes. Entre ellos se puede destacar a la República Checa²⁷, Rumania²⁸, Portugal²⁹ o Eslovenia³⁰. Por tanto, España se mantiene, en este sentido, entre los que encabezan una regulación más abierta en la materia.

Por otra parte, la nueva legislación también incluye una modificación de carácter más positiva que la anterior. Se trata de la inclusión de la posibilidad de reagrupación de la persona que mantenga con el reagrupante una relación de afectividad análoga a la conyugal y que la acredite debidamente. De nuevo, no existen tantos Estados que permitan esta posibilidad. Podemos destacar a Luxemburgo³¹, Finlandia³² y Lituania,³³ entre otros.

Consecuentemente, España ha optado por una implementación más abierta que la de otros Estados miembros que sólo permiten la entrada a aquellas personas que constituyen el núcleo familiar.³⁴ Es por ello que se puede entender que la nueva modificación contiene aspectos positivos si se comparan con otras legislaciones de su entorno. A pesar de las críticas a la nueva restricción de los ascendientes, hay que señalar que España sigue manteniéndose entre los países más abiertos en esta materia.

La Directiva de Retorno

La Directiva de Retorno fue aprobada por el Parlamento y el Consejo en diciembre del 2008 y ha de ser implementada por los estados miembros antes del 24 de diciembre de 2010.³⁵ Su negociación y posterior aprobación fue objeto de una

²⁶ Artículo 17(d) de la Ley Orgánica 2/2009.

²⁷ Artículo 42(a) del Acta 326/1999 sobre residencia de extranjeros en el territorio de la República Checa..

²⁸ Artículo 46 de la “Emergency Ordinance 194/2002” en Rumania.

²⁹ Artículo 99 de la Ley portuguesa 23/2007.

³⁰ Artículo 36(3) de la Ley eslovena de inmigración.

³¹ Artículo 70(1)(b) de la Loi du 29 août 2008 portant sur la libre circulation des personnes et l’immigration.

³² Artículo 37(1) de la Ley de inmigración finlandesa.

³³ Artículo 2(26) de la Ley lituana de inmigración.

³⁴ Por ejemplo Austria, Bulgaria, Chipre, Grecia, Polonia, Malta o Francia sólo permiten la entrada de cónyuge e hijos. Ver Diego Acosta, “Immigration in the European Union: Family Reunification after the Metock Case” *UCD Law Review* 9, (2009).

³⁵ Directiva 2008/115 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular, DO L 348 de 24.12.2008, p. 98/107.

gran controversia por su carácter restrictivo.³⁶ España es uno de los primeros estados que la transpone con la actual Ley Orgánica.

La Directiva de retorno tiene como objetivo fijar las normas y procedimientos de expulsión de los nacionales de terceros países que se encuentren en un Estado miembro en situación irregular (Artículo 1).³⁷

Como se puso de relieve en la introducción, a continuación se analizarán algunos aspectos que tienen que ver con la expulsión de un ciudadano en dicha situación. En concreto, se observará el período de salida voluntaria, la prohibición de entrada y la posibilidad de detención. Estos tres aspectos están intrínsecamente unidos y han sido objeto de un gran debate durante la reforma de la Ley de inmigración en España (en especial la ampliación del período de detención) y de duras críticas por parte de organizaciones internacionales y gobiernos, en especial en América Latina.³⁸

De manera sucinta, estos tres elementos pueden explicarse de la manera siguiente: si se le otorga un período de salida voluntaria a un inmigrante en situación irregular, las autoridades no tendrán la obligación de establecer una prohibición de entrada (de hasta 5 años) y, además, el inmigrante no será detenido. Si, por el contrario, no se ofrece un período de salida voluntaria, las autoridades tendrán la obligación de imponer una prohibición de entrada y la detención (de hasta 18 meses según la Directiva) será una alternativa mientras se prepara su expulsión en caso de que no haya otras medidas eficaces de carácter menos coercitivo. El período de salida voluntaria puede denegarse cuando exista riesgo de fuga, cuando se desestime una solicitud de permanencia legal por ser manifiestamente infundada o fraudulenta o cuando la persona de que se trate presente un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional (Artículo 7.4). Por lo tanto, es importante ver el modo en que los Estados miembros han implementado la posibilidad de otorgar un período de salida voluntaria.

La nueva Ley introduce en España la figura del regreso voluntario, con un plazo de entre 7 y 30 días, que no existía anteriormente (Artículo 63. bis 2)). La concesión del período de salida voluntaria no cabrá cuando se produzca riesgo de incomparecencia, cuando el extranjero represente un riesgo para el orden público, la seguridad pública o la seguridad nacional o cuando el extranjero evite o difi-

³⁶ Sobre las negociaciones ver: Diego Acosta, "The Good, the Bad and the Ugly in EU Migration Law: Is the European Parliament Becoming Bad and Ugly (The Adoption of Directive 2008/115: The Returns Directive)" *European Journal of Migration and Law* 11, no. 1 (2009): 19.

³⁷ Para un análisis más extenso de la Directiva ver: Anneliese Baldaccini, "The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: an Analysis of the Returns Directive" *European Journal of Migration and Law* 11, no. 1 (2009): 1.

³⁸ Ver Diego Acosta, "Latin American Reactions to the Adoption of the Returns Directive" (Centre for European Policy Studies, 13 November 2009, Brussels, Belgium.). Disponible en: <http://www.ceps.eu/book/latin-american-reactions-adoption-returns-directive>

culte la expulsión (Artículo 63. 1) c)). Este último supuesto no parece estar en consonancia con lo establecido por la Directiva. En cualquier caso, parece que la legislación española va en la dirección correcta de privilegiar la salida voluntaria como establece la propia Directiva europea. Además, la prohibición de entrada se reduce de un máximo de 10 años a 5, en línea con la legislación europea. Este período puede ampliarse a 10 años en situaciones excepcionales.³⁹

En el lado negativo cabe destacar el incremento del período de tiempo de la posible detención de 40 a 60 días. Esto ha sido criticado pero ha de destacarse que, a pesar de la ampliación del plazo, España sigue teniendo un período de detención muy breve si se compara con el resto de países. Por ejemplo, antes de la adopción de la Directiva, había diversos países que no imponían ningún límite a dicho período (Bulgaria, Chipre, Estonia o Finlandia)⁴⁰ y otros que imponían períodos muy superiores a los 60 días, como los 5 meses en Bélgica, los 12 en Polonia o los 18 en Alemania.⁴¹

Además, si se compara la ampliación de 20 días en el caso español con la llevada a cabo en Italia (que ha pasado de los 60 días a los 6 meses máximos permitidos por la Directiva)⁴² o Grecia (que ha pasado de 3 a 12 meses)⁴³ se puede constatar que España sigue teniendo una legislación más garantista con los derechos de los inmigrantes en situación irregular. Es importante, en este sentido, que se aplique de modo generoso el período de salida voluntaria que excluye la detención del inmigrante.

Conclusión

El presente documento ha realizado una primera aproximación a algunos de los temas más polémicos de la última reforma de la Ley de extranjería en España. Si bien es cierto que el alcance limitado de la reforma podía poner en duda su idoneidad en un momento económico complicado como el que atraviesa España

³⁹ En concreto cuando el nacional de un tercer país suponga una amenaza grave para el orden público, la seguridad pública, la seguridad nacional o para la salud pública. Artículo 58. 1) y 2), de la Ley Orgánica 2/2009.

⁴⁰ Estos países deberán reducir el tiempo de detención a un máximo de 18 meses al implementar la Directiva.

⁴¹ Ver STEPS, *The Conditions in Centres for Third Country Nationals (Detention Camps, Open Centres as well as Transit Centres and Transit Zones) with a Particular Focus on Provisions and Facilities for Persons with Special Needs in the 25 EU Member States* (Brussels: European Parliament Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs, 2007).

⁴² Ver Ley de 15 de julio de 2009, No. 94, Disposizioni in materia di sicurezza pubblica, Artículo 14.5).

⁴³ Ver Artículo 48 de la Ley 3772/2009 que modifica al Artículo 76 de la Ley griega de Inmigración 3386/2005.

ahora.⁴⁴ Se ha dejado constancia de que la reforma aporta noticias positivas y negativas desde el punto de vista de los derechos de los inmigrantes, tanto para aquellos que se encuentran en situación regular como para aquellos que residen de forma irregular. Se ha puesto de relieve también cómo España es uno de los países con mejores garantías para los nacionales de terceros países en diversos aspectos como la reunificación familiar, el acceso a la residencia de larga duración o los derechos de los inmigrantes irregulares a la hora de ser expulsados. Es evidente que este documento no pretende cubrir todas las áreas en la cuales se podría realizar un análisis comparativo, sino sólo aquellas que han sido más polémicas en la última reforma migratoria.

España, por tanto, tiene una inmejorable oportunidad para influenciar la política migratoria europea durante la presidencia de la Unión que ostenta en la actualidad, por varios motivos:

En primer lugar, tiene autoridad moral para pronunciarse sobre temas migratorios al haber sido el país de la Unión que más inmigrantes ha recibido en el presente siglo. El hecho de que implemente las directivas en la materia sin tener que optar necesariamente por la opción más restrictiva posible demuestra al resto de países que se pueden tomar decisiones políticas que contribuyan a regular la inmigración de un modo ordenado sin lesionar los legítimos derechos de los nacionales de terceros países.

En segundo lugar, España tiene una relación privilegiada con América Latina, que ha sido reconocida como un socio estratégico para la Unión en diversas ocasiones. América Latina ha condenado algunas de las recientes políticas de la UE en el área, especialmente tras la adopción de la Directiva de retorno. Es por ello que España tiene una excelente oportunidad de tomar en cuenta alguna de estas críticas y sugerencias durante la cumbre América Latina y Caribe-UE de mayo de 2010. España puede, por tanto, tomar la iniciativa para sugerir a otros países que implementen la legislación sobre inmigración de un modo que reconozca mayores derechos de los nacionales de terceros países.

En tercer lugar, se ha aprobado por el Consejo Europeo el 11 de diciembre de 2009 el nuevo programa plurianual (para los años 2010-2014) en el área de Libertad, Seguridad y Justicia, también conocido como Programa de Estocolmo.⁴⁵ Dicho programa cuenta entre sus prioridades gestionar de una manera eficiente la inmigración, teniendo en cuenta las futuras necesidades de Europa debido a su baja natalidad y a la demanda de trabajadores. El programa señala la necesidad de fomentar políticas proactivas a favor de los inmigrantes y sus derechos, otorgándoles derechos comparables así como oportunidades y responsabilidades.⁴⁶ Se señala asimismo un viejo concepto: la integración de los inmigrantes es

⁴⁴ David Moya, "La Reforma de la Ley de Extranjería" (Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 20/2009, 22/04/2009, Madrid).

⁴⁵ Conclusiones del Consejo Europeo, Bruselas 11 de Diciembre de 2009.

⁴⁶ Programa de Estocolmo, Bruselas, 2 de diciembre de 2009, 17024/09 p. 64.

un proceso que va en dos direcciones y que requiere, por tanto, un esfuerzo de los países de acogida y de los propios inmigrantes. El programa también apuesta por el diálogo y la cooperación con otras áreas geográficas como Asia y América Latina. España ha de cerciorarse de que los primeros pasos en la implementación de este nuevo programa, a través de propuestas legislativas como la de los trabajadores de temporada y la de los trasladados por sus empresas⁴⁷, vayan en línea con el respeto a los derechos de los nacionales de terceros países que residen en la Unión.

En conclusión, España ha de situarse a la vanguardia en el diálogo con América Latina en temas migratorios y ha de apostar por una política migratoria abierta que tenga en cuenta las necesidades de Europa y busque, siempre, una postura abierta hacia los derechos de los “nuevos ciudadanos europeos”.

⁴⁷ Carmen González-Enríquez y Alicia Sorroza Blanco, “¿Hacia una Política Europea de Inmigración? Un Desafío para la Presidencia Española de 2010” (Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 57/2009, Madrid, España).

II. España y América Latina

Las relaciones de España con América Latina entre la Cumbre Iberoamericana de Estoril y la ALCUE de Madrid

Carlos Malamud

Como no podía ser de otra manera, las relaciones entre España y América Latina acusan las fuertes divisiones que tienen lugar en el continente americano.¹ Esta cuestión fue puesta claramente de manifiesto en la Cumbre Iberoamericana de Estoril, donde la problemática causada por el golpe de estado en Honduras, un tema no previsto con anterioridad ni por los organizadores ni por los principales interesados en el éxito de la reunión, eclipsó el resto de la agenda. El temor de cara al futuro es que en la Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y Unión Europea) de Madrid, mayo de 2010, pueda repetirse algo similar, aunque evidentemente con unas características diferentes a lo ocurrido en Portugal, ya que todo indicaría que para esas fechas la cuestión hondureña ya esté solucionada o en vías de solución, como se ha visto por el acuerdo alcanzado entre el presidente de República Dominicana Leonel Fernández y Porfirio Lobo por el destino de Manuel Zelaya. En este sentido, las recientes acusaciones de Hugo Chávez contra Holanda y su presunto intento de invasión de Venezuela desde sus posesiones caribeñas, y por elevación contra la Unión Europea, hacen presagiar un fenómeno parecido.

España ha planteado tradicionalmente sus relaciones con América Latina de forma global e igualitaria.² De hecho, España es uno de los pocos países del mundo, junto con Estados Unidos, Canadá y quizás China, que tiene una política para el conjunto de la región, aunque tanto España como China puedan ser catalogados de actores extrarregionales. Por el contrario, tanto Estados Unidos como Canadá son parte del hemisferio americano y en esa condición son miembros de pleno derecho del sistema panamericano, comenzando por la Organización de Estados Americanos (OEA), de la que España es sólo observador.

¹ Una visión crítica de las relaciones entre España y América Latina y de la actuación del gobierno español en Susanne Gratius, “¿Por qué España no tiene una política hacia América Latina?”, FRIDE, Policy Brief N°24 (I/2010).

² Carlos Malamud, *La política española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia*, Informe del Real Instituto Elcano, Madrid, 2004.

Sin embargo, a diferencia de los países más arriba mencionados, el tratamiento igualitario que da España a sus pares latinoamericanos implica no establecer diferencias significativas en la relación bilateral entre los países grandes y pequeños, o entre los que tienen mayores y más estrechas relaciones económicas, políticas y culturales y los que no la tienen, o entre los que están más próximos o más alejados de España. En este sentido destaca, por ejemplo, el hecho de que en los últimos años el Príncipe de Asturias haya asistido hasta la fecha a la toma de posesión de prácticamente todos los mandatarios latinoamericanos con independencia de las circunstancias en que llegó al poder o de la coyuntura nacional en que se producía la llegada de los nuevos presidentes. En la misma línea, también fue importante en su momento la inclusión de Cuba en el sistema iberoamericano, con independencia de la falta de democracia en la isla y de que instituciones como el Mercosur se hayan dotado de cláusulas democráticas.

Sin embargo mucho han cambiado las cosas desde que comenzaron a reunirse las Cumbres Iberoamericanas en México en 1991. La caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría eran un marco propicio para iniciar aventuras multilaterales y para pensar en la posibilidad de convertir a Cuba en un país democrático. Así fue como España, acompañada por México y Argentina, emprendió el camino de organizar el sistema iberoamericano y sus Cumbres anuales.³ En la última década del siglo XX el diálogo fluido entre los distintos países latinoamericanos era la norma, a pesar de sus diferencias políticas o estilos de gobierno. Desde entonces, y especialmente desde comienzos del siglo XXI, las cosas han cambiado radicalmente. Hoy la región está profundamente dividida, no sólo en el modo de percibir y relacionarse con el mundo globalizado, sino también en la manera de entender las relaciones intrarregionales y las relaciones bilaterales dentro del continente, donde a diferencia del pasado es posible observar el desarrollo de proyectos hegemónicos, que enfrentan a unos presidentes con otros.

Pese a los constantes e intensos llamados a profundizar y avanzar en la integración regional, se observan en los últimos años la emergencia de un gran número de conflictos bilaterales, que ya no responden únicamente a la vieja dinámica de los problemas fronterizos y limítrofes, sino que tienen causas económicas y políticas. Sólo dos ejemplos que muestran la gravedad de los hechos. El contencioso entre Argentina y Uruguay por la construcción de una fábrica de pasta de celulosa en Fray Bentos, Uruguay, cuya solución final está pendiente del Tribunal de Justicia de La Haya; y el bombardeo en marzo de 2008 de un campamento de las FARC, instalado en suelo ecuatoriano, por parte de las fuerzas armadas colombianas, que estuvo a poco de degenerar en un conflicto

³ Carlos Malamud, "Las Cumbres Iberoamericanas en el actual escenario mundial", en Celestino del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos, Siglo XXI y Fundación Carolina* (Madrid, 2005), pp. 27-45.

armado regional. Ni Unasur (Unión de Naciones del Sur) ni su dependiente Consejo Sudamericano de Defensa (CSD) han logrado desactivar el enfrentamiento de Venezuela con Colombia por el tema de las facilidades otorgadas a Estados Unidos en siete bases militares colombianas. En este punto resulta cada vez más preocupante la inexistencia de mecanismos adecuados de resolución pacífica de los conflictos dentro de los sistemas de integración regional (Mercosur, CAN, SICA), que de alguna manera intentan ser paliados por otros mecanismos (Unasur y CSD, Grupo de Rio y más recientemente la Cumbre América Latina y Caribe).

Ante esta situación de creciente polarización y en escenarios donde los enfrentamientos bilaterales no deben ser excluidos a la diplomacia española no le quedará más remedio, más pronto o más tarde, y de perdurar las actuales circunstancias, que tomar partido entre las distintas posturas enfrentadas. La crisis hondureña ha sido un aviso serio acerca de las dificultades de seguir navegando a dos aguas y de mantener a ultranza posturas principistas. Las amenazas de guerra de Venezuela contra Colombia son otro recordatorio todavía más importante. ¿Por eso habría que preguntarse cuál es el límite de la neutralidad española? ¿O hasta cuándo y hasta dónde España podrá mantener una postura de no ingerencia, que a veces termina teniendo efectos no deseados que provocan la enajenación de la simpatía hacia España de algunos actores regionales?

Esto es algo que tendrá su reflejo durante la presidencia semestral española de la UE en la primera mitad de 2010. El propósito del gobierno de Madrid al respecto es relanzar las relaciones entre Europa y América Latina y fortalecerlas en la medida de lo posible, ya que el proceso de ampliación y el difícil trámite del Tratado de Lisboa las habían relegado bastante. Con este objetivo en mente, el gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero ha tomado una serie de iniciativas, como la potenciación de las negociaciones para la firma de Tratados de Asociación con la UE, la modificación de la posición europea común hacia Cuba o la creación de una Fundación Eurolatinoamericana que permita un mejor conocimiento mutuo.

Desde la perspectiva española el principal objetivo de su gobierno de cara al semestre europeo es la firma de los Tratados de Asociación que se están negociando, o al menos de la mayor parte de ellos. La estrategia inicial pasaba por mantener tratativas con las instancias subregionales actualmente existentes, como son Mercosur, el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) y la CAN (Comunidad Andina) y no con países individuales.

Por distintos motivos cada proceso negociador de escala subregional conlleva una dinámica propia y circunstancias especiales, que requieren un análisis más detallado. De los tres procesos, el que más adelantado estaba hasta mediados de 2009 era el que se negociaba con la SICA. Todas las previsiones llevaban a pensar que en mayo de 2010, durante la Cumbre ALCUE de Madrid, se iba a firmar el Tratado de Asociación correspondiente. Sin embargo, el golpe en Honduras y la dura postura asumida por España, en particular, y la Unión Europea, en gene-

ral, paralizaron las negociaciones. A fin de enero, cuando asuma el nuevo gobierno de Porfirio Lobo, será el momento de retomar las negociaciones y ver si hay tiempo para llevarlas a buen puerto. En este sentido, la paz del banano, es una señal esperanzadora, aunque todavía están pendientes de resolver los interrogantes planteados en su día por Nicaragua.

Si América Latina está profundamente dividida, estos problemas han quedado claramente reflejados en el seno de la CAN, especialmente tras el abandono de Venezuela de la organización en abril de 2006.⁴ Por un lado encontramos a Perú y Colombia, que han negociado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos (el motivo de la ruptura venezolana), y por el otro a Bolivia y Ecuador, aunque la postura de éste último es menos beligerante que la del primero en lo relativo a su rechazo a cualquier forma de libre comercio. Esta situación se reflejó en la negociación del Tratado con la UE. Bolivia se negó de plano a negociar, salvo que la UE reconociera su “especificidad”, algo que se aceptó para evitar problemas de gobernabilidad en el país andino, aunque finalmente el gobierno de Evo Morales decidió no seguir adelante con las conversaciones en marcha. El presidente ecuatoriano Rafael Correa ha mantenido una postura más ambivalente al respecto, acercándose y alejándose de la negociación según la coyuntura, especialmente en función de los problemas internos que afronta. Habrá que ver en este punto cómo afecta la posición ecuatoriana la salida del gobierno del que fuera ministro de Exteriores, Fander Falconí, hasta ese momento uno de los principales ideólogos del movimiento popular que condujo a Correa a la presidencia.

En estos momentos, y como consecuencia del bloqueo al que se había llegado por la postura irreductible de Bolivia y la más contradictoria de Ecuador la UE se decidió a negociar bilateralmente con Perú y Colombia, países con los que probablemente se terminará llegando a un acuerdo. Lo interesante de esta situación es que ha llevado a modificar la doctrina de la UE en relación con América Latina. Tradicionalmente, y en su esfuerzo de impulsar la integración regional, la UE había mantenido la teoría de que sólo negociaba con instancias de integración subregional y se negaba a hacer lo propio con países individuales. Paradójicamente, los dos únicos Tratados de Asociación firmados son con México y Chile, lo que habla de una clara contradicción en el tema. Es más, el reconocimiento de Brasil como socio estratégico de la UE tiende a reafirmar esta contradicción. Sin embargo, a la vista de la ruptura producida en la CAN y del riesgo de perjudicar y marginar a aquellos países, como Colombia y Perú, que sí querían intensificar su relación con Europa, se ha decidido cambiar el criterio hasta ahora predominante y aceptar la existencia de relaciones bilaterales. Queda por ver, finalmente, qué actitud adoptará Ecuador, y más después de solucionados los conflictos con el banano, lo que, al menos en teoría, debería facilitar un nuevo acercamiento.

⁴ Carlos Malamud, “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, Real Instituto Elcano, ARI N°54, 63 y 81/2006.

Mercosur es un caso especial, dado el largo tiempo de estancamiento que llevan las negociaciones. Durante muchos años la firma de cualquier acuerdo fue prácticamente imposible. Por un lado, Brasil y Argentina insistían en reducir el impacto negativo de la PAC (Política Agraria Común) en el acceso de sus productos agrícolas y ganaderos a los mercados europeos, y, por el otro, la UE quería reducir el marcado proteccionismo de Mercosur en las áreas de bienes y servicios, especialmente en lo relativo a las compras públicas. Mientras estuvieron abiertas las negociaciones en torno a la Ronda de Doha, éstas sirvieron de coartada para no avanzar en la negociación y para postergarla indefinidamente hasta después de la firma de un acuerdo de la OMC. Este juego se ha acabado y España está intentando, por todos los medios a su alcance, relanzar la negociación. Sin embargo, dados los problemas preexistentes, el futuro es bastante incierto, pese a la voluntad de las partes de llegar a un acuerdo político. Al mismo tiempo, las crecientes dificultades del gobierno Kirchner no ayudan demasiado en este sentido. Al respecto basta ver las dificultades surgidas por la suspensión del viaje presidencial a China, en enero de 2010, con el único objetivo de impedir que el vicepresidente Cobos ocupara interinamente la presidencia del país.

El otro gran problema es el de la relación con Cuba y la propuesta española de modificar la posición común, ante el convencimiento de los dirigentes españoles de que la política de mano dura y enfrentamiento con el régimen castrista no ha dado los resultados esperados. Sabidas son las resistencias de algunos países europeos a emprender una medida semejante si previamente no hay pasos claros de las autoridades cubanas en lo referente al respeto de los derechos humanos y a favorecer una apertura democrática, respetando los derechos políticos de la oposición. Pero también hay otros países que mantienen posturas más o menos similares a lo planteado por España. Simultáneamente ha habido declaraciones contradictorias entre el presidente del gobierno español y su ministro de Exteriores, así como en las opiniones de Herman van Rompuy, el nuevo presidente de la UE. Si bien la búsqueda del consenso entre los 27 suena difícil, será interesante ver hasta dónde está dispuesta España a avanzar en la materia y cuál es su margen de negociación. En este punto incide considerablemente la postura latinoamericana de respaldar el reingreso de Cuba en el sistema panamericano, una postura, que a diferencia de la europea, no presenta exigencias de ningún tipo a las autoridades cubanas. Lo actuado desde las Cumbres de Costa do Sauípe, Brasil, en diciembre de 2008 hasta la Asamblea General de la OEA que decidió suspender la resolución de expulsión de Cuba del sistema panamericano, pasando por la V Cumbre de las Américas de Trinidad y Tobago, así lo prueban.

En esta situación, tanto las declaraciones oficiales de la Comisión Europea, como la lógica al interpretar los hechos más arriba mencionados, indican que se pasará a una dinámica de mayor peso bilateral en las relaciones UE – AL, potenciando el trato con determinados países en detrimento de otros. El reconocimiento de Brasil como un aliado estratégico de la UE también lo con-

firma. Es indudable que estas cuestiones van a repercutir igualmente en las relaciones entre España y América Latina, que tenderán, de forma paralela, a una bilateralización creciente. La cuestión de fondo es saber si tanto España como la UE sabrán estar a la altura de las circunstancias.

España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro

Anna Ayuso

Un espacio de cooperación birregional compartido

Las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres América Latina y Caribe-Unión Europea (ALC-UE) se han desarrollado paralelamente como espacios de interacción e intercambio entre Europa y América Latina. España, que junto a Portugal, es actor relevante en ambos espacios de cooperación y concertación biregional debería apostar por impulsar el potencial de interacción entre ambos escenarios multilaterales. Partiendo de la experiencia acumulada, pero con la mirada puesta hacia el futuro, y en el escenario de la Presidencia Española de la UE durante el primer semestre de 2010 es pertinente tratar de señalar aquellas áreas donde las agendas de las cumbres tienden a converger. Se pretende identificar aquellos sectores en los que existen mejores oportunidades de cooperación interregional y en los que se podría avanzar de forma concreta para fortalecer la asociación estratégica.

Se parte de la premisa de que la convergencia de las dos agendas es, no solo deseable, sino necesaria para avanzar en la asociación estratégica entre ALC y la UE. De hecho, la última comunicación de la Comisión Europea sobre las relaciones con América Latina de 2009 recoge la voluntad de establecer sinergias con otros diálogos políticos y menciona expresamente las Conferencias Iberoamericanas.¹ Las razones a esgrimir son varias; en primer lugar, dada la profusión de foros que se han ido creando en los últimos años, entre ambas regiones y con otras terceras, hay una necesidad evidente de racionalizar y simplificar la arquitectura del diálogo político birregional con la finalidad de sumar esfuerzos para mejorar la eficacia de las políticas y aumentar el impacto de sus resultados. En segundo lugar, los cambios en la arquitectura de la cooperación internacional han comportado mutaciones en la posición de América Latina y Europa como actores en el concierto internacional y eso tiene consecuencias también en la agenda birregional. En tercer lugar, las transformaciones al interior de ambas regiones han

¹ Comisión Europea “La Unión Europea y América Latina. Una asociación de actores globales” COM(2009) 495/3.

alterado la naturaleza de las relaciones y han desdibujado el tradicional enfoque norte sur hacia uno más horizontal. Para España, eso implica replantear su rol entre los dos espacios regionales y, manteniendo la relación especial con América Latina, dar paso a una revisión de la agenda adaptándola a la nueva realidad, incorporando los nuevos retos y reelaborando los instrumentos.

La cooperación española entre las dos regiones tiene tres canales interdependientes: la cooperación bilateral, la cooperación iberoamericana y la cooperación eurolatinoamericana. El grado de eficacia de todas ellas dependerá en de las sinergias que pueda establecer entre esas tres vías para abordar objetivos comunes. En el pasado no siempre ha sido así, más bien cada una de las vías ha seguido una política independiente sin apenas vinculación, pero esto está cambiando por mutaciones en las tres vertientes. Respecto a la bilateral, se ha producido una importante transformación en el diseño de la política de cooperación española. La mejora de la planificación tuvo un salto cualitativo con el segundo plan director 2005-2008 que se ha acentuado con el III Plan director 2009-2012 (IIIPD). Éste apuesta, entre otras cosas, por una mayor coherencia de las políticas, un multilateralismo efectivo, una mejora de la eficacia y una planificación por resultados. Todo ello implica cambios de sustantivos en el diseño de las políticas y aboca a una mayor complementariedad de las acciones.

La cooperación iberoamericana también ha experimentado transformaciones significativas: Es de destacar un incremento del perfil político de la Comunidad Iberoamericana tras la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) a raíz de la Cumbre de Santa Cruz de 2003. Al frente de la SEGIB se nombró a una personalidad del calibre de Enrique Iglesias, quien ha impulsado un notable incremento de la presencia internacional y un aumento de su participación en otros foros regionales e interregionales, incluyendo su estatuto de observador en Naciones Unidas. Otra de las tendencias que condicionan la agenda es el denominado “giro social” de la cooperación Iberoamericana² que, como se analizará, la ha llevado a ampliar su ámbito de actuación acercándose más a la agenda bilateral y eurolatinoamericana de desarrollo. Este mayor componente social se refleja también en la apertura de la cooperación iberoamericana a la sociedad civil a través del Foro cívico.³ En éste ámbito es de destacar el creciente papel de los actores regionales emergentes y el impulso que la cooperación sur-sur y la cooperación triangular han recibido en los últimos años. En el mismo sentido, la proliferación de gobiernos de izquierda con posiciones nacionalistas en América

² Celestino del Arenal “La política latinoamericana del gobierno socialista” *Política Exterior*, vol. XIX, num. 105, mayo-junio, pp. 115-126 (2005).

³ José Antonio Sanahuja, “Iberoamérica en la Política española de cooperación al desarrollo: los dilemas entre las identidades, los valores y los intereses” en *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*” Celestino del Arenal, coordinador (Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2009).

Latina ha impulsado una crítica a los tradicionales modelos de cooperación nort-sur que aboga por nuevas fórmulas más horizontales.

En tercer lugar, la cooperación ALC-UE también afronta importantes retos; algunos de ellos se derivan de la progresiva implementación de los cambios en la Política de Desarrollo de la Unión Europea; con una reforma institucional progresiva de la cooperación comunitaria desde el año 2000⁴ a la que se sumó la implementación del Consenso Europeo de Desarrollo de 2005 y el más reciente Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo de 2007. Este último, junto a las presiones de la agenda internacional de los Objetivos del Milenio (ODM) hacia una concentración de la ayuda en los Países Menos Avanzados (PMA), está comportando un repliegue de donantes europeos (Reino Unido, Suecia y Alemania) y otros donantes tradicionales hacia América Latina (Japón, Estados Unidos). Solo España y la Comisión Europea (CE) mantienen de momento un compromiso constante.⁵ Sin embargo, la ampliación de la UE hacia el Este, ha contribuido a postergar la atención europea hacia ALC en comparación con zonas cercanas a sus fronteras (políticas de vecindad), de alta inestabilidad (Oriente Medio o África central) o de gran dinamismo económico (Sur Este de Asia). Varios de los nuevos socios europeos tras la última ampliación son países con un nivel de renta *per cápita* similar a la de algunos países latinoamericanos de renta media, por lo que tampoco conciben la relación con ALC en términos Norte Sur.⁶

Todos los factores mencionados ponen a España, como principal país europeo y segundo mundial cooperante con ALC (a una distancia cada vez más corta de Estados Unidos),⁷ ante un proceso de rediseño de los objetivos de su política de impulso a la asociación birregional. Una de las vías es tratar de maximizar el impacto de la cooperación interregional en un contexto de recursos decrecientes y cambios de orientación estratégica, mediante una complementariedad de las tres dimensiones de su política con la región: la bilateral, la iberoamericana y la eurolatinoamericana.

⁴ Anna Ayuso “Construyendo una cooperación al desarrollo para la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe”, en *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Christian Freres y J. A. Sanahuja (ICARIA, 2006)

⁵ Sergio Tezanos y Aitor Martínez de la Cueva “Ayuda oficial al Desarrollo para América latina y el caribe en el punto de inflexión del Milenio” (*Documentos de trabajo sobre cooperación y Desarrollo 2009/05, Universidad de Cantabria, 2009*)

⁶ CIDOB y Círculo de Economía “Un proyecto para Europa: la presidencia española del Consejo de la Unión Europea (enero-junio 2010), (CIDOB, Barcelona, 2009)

⁷ SEGIB “Informe de la Cooperación Sur-sur en Iberoamérica 2009” *Estudios SEGIB n° 4 (Secretaría general Iberoamericano, 2009)*

Balance del papel de España en la construcción de la agenda europea hacia América Latina

La complementariedad entre la dimensión europea y la latinoamericana no es una novedad: Europa y América Latina fueron los dos ejes principales sobre los que se reestructuró la Política exterior española posterior a la recuperación de las instituciones democráticas. Es sabido que uno de los principales retos de la agenda internacional de la transición democrática era normalizar las relaciones internacionales y dentro de éstas había tres prioridades indiscutibles: la primera y principal era su integración en Europa. Las otras dos eran: por una parte, la transformación de las relaciones con Iberoamérica bajo el prisma de una España democrática con nuevos valores y un discurso renovado y por otra, la reestructuración de las relaciones con Estados Unidos desde la perspectiva de un país reinsertado plenamente en Europa y la comunidad internacional.⁸ Aunque el proyecto europeo era dominante, la dimensión latinoamericana ya en ese momento era complementaria, tanto en la relación con Europa como en el diálogo con los Estados Unidos.

Las relaciones especiales con América Latina siempre han formado parte de la estrategia de inserción internacional de España: tanto en lo económico, como espacio privilegiado de internacionalización de la economía española; como en lo político, mediante la construcción de una dimensión política de potencia media con cierto margen de autonomía. A pesar de que tras su integración en la UE la agenda exterior española se ha ido diversificado con los años, especialmente con la Política Mediterránea y de Oriente Medio y (algo menos pero también substancialmente) con Asia y África, América Latina sigue siendo un espacio privilegiado donde se cuenta con larga experiencia. El esfuerzo de España por reforzar lazos e incrementar la importancia de los asuntos de ALC en las instituciones europeas ha sido una constante de la política exterior española que se remonta a la etapa de las negociaciones de su adhesión.

En el discurso político del momento, a España se le quiso atribuir un papel de “puente” entre América Latina y Europa, que aun se reitera en ocasiones,⁹ aunque ya en ese momento fue desigualmente acogido. Algunos países latinoamericanos apoyaron la idea de tener una “voz interesada” dentro de las instituciones como forma de ver aumentar su peso en la agenda internacional de las entonces Comunidades Europeas. Pero, las pretensiones españolas tropezaron con escollos previsibles.¹⁰ Por una parte, la dimensión de las relaciones económi-

⁸ Anna Ayuso “La Cooperación para el desarrollo de la UE en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto” *Revista Afers Internacionals* 54-55, pp. 85-109, noviembre 2001.

⁹ Gunter Mainhold “Mas allá del interregionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América Latina” 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.

cas entre América Latina y España en aquel momento eran débiles en lo comercial, incipientes en la cooperación y escuálidas en las inversiones. Es cierto que experimentaron una aceleración en su crecimiento durante los años setenta, pero no fue hasta entrados los 80 y 90 cuando se incrementaron las relaciones económicas con la región.¹¹ España estaba muy lejos de ser el segundo mayor inversor y donante en la región que es hoy y era difícil sostener la reivindicación de incorporar a las negociaciones la protección de una relación económica especial.¹² En segundo lugar, en el interior de las Comunidades Europeas también era de prever la oposición de las dos grandes potencias coloniales, Francia y el Reino Unido, que veían peligrar los privilegios de sus zonas de influencia, los Países África, Caribe y Pacífico (ACP) y Asia, con una extensión espacial que erosionaría el tratamiento preferencial. A estos recelos había que añadir los que suscitaban las pretensiones españolas en las potencias medias latinoamericanas con vocación de liderazgo regional como Argentina, Brasil y México, que tacharon de paternalistas algunas actitudes del gobierno español y abogaban por un diálogo directo, sin necesidad de intermediación.

Estos factores y otros hicieron fracasar la pretensión española de incluir en el Tratado de Adhesión una referencia a los particulares lazos políticos, económicos y sociales entre España e Iberoamérica, pero sí se consiguió una Declaración común de intenciones relativa a la futura intensificación de las relaciones de la CE con la región. De hecho, a partir de entonces se incrementaron de forma notoria las relaciones entre la UE y ALC, con una evolución positiva de las relaciones de comercio y cooperación y una mayor institucionalización y reglamentación de las relaciones mediante la cual América Latina cobró una presencia singular dentro del conjunto de relaciones externas de la UE. Esta presencia plural y heterogénea, como la propia realidad latinoamericana, se tradujo en enfoques e instrumentos diversos, tanto en el diálogo político como en las relaciones económicas, pero eso no cambió sustancialmente el hecho de que América Latina continúa estando en el último escalón de las preferencias que otorga la UE a los Países en Desarrollo.¹³

¹⁰ Anna Ayuso “La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea” *Revista Afers Internacionals* nº 32 (CIDOB, 1996).

¹¹ Francesc Bayo y Christian Freres “La política de España hacia América Latina: avances y desafíos de una relación en cambio” (paper presentado en el 2009 Congress of the Latin American Studies Association, Río de Janeiro, junio 11-14, 2009)

¹² Celestino del Arenal “La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea”, *Revista de Instituciones Europeas* vol. 17, nº 2 (1990)

¹³ Christian Freres “Liderando una asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina” en *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas* Celestino del Arenal, coordinador (Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2009).

Como parte del éxito podemos incluir el lanzamiento de las Cumbres Euro-latinoamericanas. La convocatoria de la primera la Cumbre en Río de Janeiro de 1999 puede considerarse como uno de los hitos en la profundización hacia lo que se ha denominado la Asociación Estrategia Biregional. En el horizonte está la creación de una Zona de Asociación Global que se ha reafirmado en las sucesivas Cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y la Cumbre de Lima de 2008, pero aun parece lejana dadas las dificultades que está teniendo la concreción de los acuerdos de asociación con Mercosur, América Central y los países andinos. Con el reconocimiento de que ha habido avances en lo político y en lo económico, también hay que constatar la impotencia de España para cambiar el papel secundario que ha recibido la región en el conjunto de las relaciones de la UE y una cierta parálisis y agotamiento de las actuales estructuras.

Al acceder España por cuarta vez a la Presidencia del Consejo de la UE en 2010 el principal reto referente a ALC es contribuir a concretar el contenido de la asociación en políticas con diseño estratégico y dotarlas de recursos e instrumentos eficaces. Esta tarea no puede realizarla en solitario, necesita de cómplices en ambos lados del Atlántico. Aunque en el seno de la UE, España sigue siendo un referente para abordar los temas latinoamericanos, su influencia efectiva se ha visto debilitada en los últimos años, lo cual ha llevado a un cierto desentendimiento de los otros socios,¹⁴ con escasas excepciones, como Portugal o, en los últimos años, la Francia de Sarkozy. Aunque este último tiene una clara preferencia por la acción bilateral y muy focalizada en países de interés estratégico por razones diversas como Brasil o Colombia. Para revertir la marginación de América Latina en la agenda europea, pero eso requiere repensar los argumentos y los instrumentos para convencer a más socios del interés en fortalecer la asociación estratégica. Uno de los elementos a reelaborar es el tratamiento subregional diferenciado introducido en los años noventa para abordar de forma diversa las situaciones heterogéneas en la región. Éste debiera ser completado con un enfoque más horizontal en las relaciones interregionales. Con ello se contribuiría a evitar las posiciones unilaterales que a menudo caracterizan las relaciones euro-latinoamericanas comerciales, de cooperación y (quizás algo menos, pero también) en lo político.

Es buen momento para explorar nuevas fórmulas más operativas y eso incluye atender a las transformaciones en la arquitectura de cooperación interregional en general, con la re-configuración del mapa de donante y receptores en esquemas que superan las relaciones Norte Sur y potencian las relaciones sur-sur o triangulares. A continuación nos ocuparemos en particular de analizar las oportunidades de establecer sinergias con el espacio iberoamericano construido en paralelo desde el inicio de la década de los noventa y que también está

¹⁴ Carlos Malamud “Los actores extra-regionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea” (ARI nº 8 Real Instituto Elcano, 2008).

en revisión, tanto en lo referente a su dimensión política como en la estructura relacional e institucional.

Fomentar la convergencia de la agenda iberoamericana y eurolati-noamericana

No vamos aquí a entrar a profundizar en el significado, las características y la particular evolución de la Comunidad Iberoamericana, un espacio singular que ha ido reinventándose a medida que se iban consolidando nuevas vías e instrumentos de cooperación. En la construcción de este espacio España ejerció un claro papel impulsor que respondía a un proyecto político no exento de tensiones por el liderazgo de las potencias medias regionales de ALC. Siguiendo una peculiar conjunción de, en palabras de Celestino del Arenal, "identidades, valores e intereses,"¹⁵ lo cierto es que hoy se ha consolidado un espacio interregional basado en una identidad compartida¹⁶ y una agenda iberoamericana cada vez más activa, tanto en lo político, como en la cooperación. Esta agenda tiene múltiples puntos de intersección con la agenda eurolatinoamericana en numerosos ámbitos en los que podría incrementarse la coordinación y la complementariedad. Aunque en los últimos años ha habido un acercamiento institucional entre la SEGIB y las instituciones europeas, de manera que ésta participa como observadora, no solo en las cumbres EULAC, sino en múltiples diálogos sectoriales, hoy no podemos afirmar que exista una efectiva integración de las agendas, ni complementariedad de los programas e instrumentos. Ambas agendas siguen teniendo en buena medida dinámicas paralelas.

A estos dos espacios birregionales se unen a su vez una miríada de diálogos sub-regionales (Grupo de Río, Comunidad Andina, América Central, Caribe), nacionales (México, Chile, Brasil, Colombia, Perú) y sectoriales, además de los parlamentarios y de la sociedad civil. Algunos de ellos están superpuestos y en buena medida son concurrentes, lo cual, por una parte, ha contribuido a tejer una red de nexos entre diversos actores de ambas regiones que dinamiza las relaciones. Por otra parte, la proliferación de iniciativas ha generado una gran dispersión y hasta cierto punto confusión que se traduce en duplicación de esfuerzos e infrutilidad de los recursos. La oportunidad de explorar las vías para impulsar una mayor convergencia de las agendas parece incontestable. Con ese objetivo, un primer paso es una revisión de las iniciativas e instrumentos que se han puesto en

¹⁵ Celestino del Arenal "Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina" en *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y perspectivas*, Celestino del Arenal, coordinador (Marcial Pons y Real Instituto Elcano, 2009).

¹⁶ Jose Antonio Sanahuja "Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1991-2005" en *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005): logros y desafíos* Celestino del Arenal (Fundación Carolina-Siglo XIX, 2005).

marcha en ambos espacios de cooperación para identificar los temas que presentan mayor relevancia y complementariedad en las dos agendas. Nos interesan sobre todo aquellos temas que ya han sido objeto de iniciativas sectoriales parciales y en los que subyace el objetivo compartido de incrementar la capacidad de ambas regiones para influir en los grandes debates de la agenda internacional.

Este ejercicio se hace desde el reconocimiento de los límites que impone la diferente naturaleza de ambos foros. Eso se traduce, de entrada, en que hay una serie de temas excluidos *a priori* de la convergencia debido a que están fuera del ámbito de actuación de alguno de los dos foros; es el caso de los temas comerciales, financieros o de seguridad, que aunque son objeto de declaraciones políticas no forman parte de los instrumentos de cooperación iberoamericana. Otra gran diferencia radica en la dispar naturaleza jurídica de los sujetos que participan; mientras en las cumbres iberoamericanas todos los participantes de pleno derecho son Estados y se trata de relaciones puramente intergubernamentales, en el eurolatinoamericano la UE tiene una composición mixta con amplio protagonismo de las instituciones comunitarias que se verá incrementado con la entrada en vigor del tratado de Lisboa. La UE cuenta con instrumentos de cooperación diversos, comunitarios e intergubernamentales, y mecanismos de coordinación de políticas que, si bien imperfectos, son más elaborados que en el marco de la cooperación iberoamericana.

En cambio la cooperación iberoamericana cuenta con la SEGIB que coordina el conjunto de acciones de cooperación y hace un seguimiento, algo que en el espacio EULAC se deja un grupo birregional cambiante, compuesto por los embajadores de los países que ejercen la secretaría pro-tempore del Grupo de Río y la presidencia del Consejo europeo (troika) más próximas a la cumbre, aunque esto deberá adecuarse con la incorporación del Presidente de la UE tras el tratado de Lisboa ya en vigor. Otra diferencia es que, a pesar de la presencia de España, Portugal y Andorra, en el espacio iberoamericano la estructura de las acciones de cooperación es horizontal. Aunque las aportaciones financieras se hagan en función de los recursos relativos de cada país y España asuma una parte significativa, toda la estructura organizativa y de gestión es compartida en posición de paridad. En la Cooperación ALC-UE, en cambio, la estructura Norte Sur sigue siendo dominante. Estas diferencias y otras que se derivan de la composición y objetivos diversos de ambos foros implica que la búsqueda de la complementariedad debe hacerse manteniendo las especificidades propias de cada espacio, pero existe un amplio margen de colaboración aun infra-explorado.

Una futura convergencia y progresiva integración de las agendas debe contemplar tres niveles: Un primer nivel *político*: que supone la concertación en torno a los objetivos perseguidos y debería vincular los diálogos subregionales y sectoriales sobre una misma materia. Un segundo nivel de *planificación* en el que se deberían establecer prioridades, definir indicadores de resultado y repartir responsabilidades coordinadas entre diferentes actores. Aspecto este en el que se es deficitario incluso en el seno de cada uno de los dos foros. Un tercer nivel es el

de *implementación*, que supone adecuar los instrumentos y los medios a los objetivos propuestos, o viceversa, es decir establecer objetivos realistas respecto a los medios disponibles. Aquí también es posible establecer un reparto del trabajo en función de las capacidades disponibles y compartir en base a una división del trabajo de acuerdo a las ventajas comparativas. Con ello no solo se reduce la dispersión sino que se disminuyen los costes de transacción que genera la duplicidad de estructuras de cooperación. Complementariamente es necesario un sistema de seguimiento que permita constatar avances o retrocesos en los tres niveles.

Este esquema iría en la línea de consolidar un sistema de cooperación multi-nivel que incluye los planteamientos de la Agenda de Acción de Accra (AAA) de 2008 sucesora de la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda de 2005. Más allá de la Cooperación al Desarrollo se trata de un planteamiento integral de las relaciones y más horizontal. Esta horizontalidad es ya predominante en la Agenda Iberoamericana, pero como señalamos, es menos común en la eurolatinoamericana, aunque en ambos espacios ha crecido el interés por fomentar la llamada cooperación triangular. Este planteamiento se encuadra también en el discurso sobre la especificidad de la cooperación con los Países de Renta Media (PRM). El debate ha sido relanzado a partir de la preocupación sobre los efectos que la aplicación de la agenda de los Objetivos del Milenio (ODM) está teniendo en la disminución de los recursos a los PRM, que son la inmensa mayoría en América Latina. España, inicialmente apoyada por el Reino Unido, tuvo la iniciativa de convocar una conferencia internacional sobre el tema en Madrid en el año 2008, a la que siguió otra ese mismo año en El Salvador y una tercera en Namibia en 2009. En las Cumbres EULAC de Viena (2006) y Lima (2008) se hizo referencia expresa al tema, pero es sobre todo en las Cumbres Iberoamericanas de Santiago de Chile (2007), El Salvador (2008) y Estoril (2009) donde se han formulado resoluciones expresas al respecto. En la Cumbre de Estoril un comunicado especial recuerda el compromiso de “ampliar el respaldo político a la temática de países de renta media en la agenda internacional de desarrollo” y de velar por la implementación de la resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en diciembre de 2008. También valora la posibilidad de una nueva Conferencia Internacional de Países de Renta Media. En esta línea, el III Plan Director de la Cooperación española establece una categoría específica de países para una asociación con PRM, que sustituye a la anterior de países preferentes y recoge a aquellos países de mayor desarrollo relativo de América Latina.¹⁷

Este discurso enlaza con el relanzamiento del impulso desde Naciones Unidas de la Cooperación Sur Sur y la Cooperación Triangular que, con orígenes en el Plan de Acción de Buenos Aires de 1978, ha recuperado actualidad debido al creciente papel de las potencias emergentes en la cooperación para el desarrollo.

¹⁷ Costa Rica, México, Venezuela, Cuba, Panamá, Argentina, Uruguay y Brasil.

El Foro de Cooperación al Desarrollo (FCD) concretado en 2008 para auxiliar al Consejo Económico y Social (ECOSOC) de Naciones Unidas ha incorporado la Cooperación sur-sur y triangular como un tema focal para el periodo 2019-2010 y la Conferencia de Nairobi de noviembre de 2009 supuso una actualización del Plan de Buenos Aires. La cooperación iberoamericana se ha incorporado con fuerza a esta agenda desde que en la XVIII Cumbre de San Salvador se aprobó el “Programa Iberoamericano de Fortalecimiento de la cooperación Sur Sur” lo cual ha llevado a la elaboración anual de un “Informe de la cooperación Sur-Sur que va por la tercera edición y muestra sus potencialidades pero también lo mucho que queda para hacerla más efectiva. España se ha incorporado recientemente a este tipo de modalidad en su política bilateral en la que destacan Japón (con distancia) y Alemania. Sin embargo la experiencia española en el ámbito de la cooperación regional iberoamericana la pone en buena situación para asumir un rol impulsor de este tipo de cooperación, que ya ha sido introducida en la mencionada comunicación de la Comisión Europea sobre las relaciones con América Latina de 2009.

En los siguientes se hace una primera aproximación a aquellas áreas en las que se han identificado mayor potencialidad para el fomento de la convergencia de las agendas de cooperación iberoamericana y eurolatinoamericana. Estas son: la agenda social, la agenda de buen gobierno, descentralización y gestión pública; la agenda cultural y educativa; la agenda sobre investigación y competitividad, el diálogo sobre migraciones y finalmente la agenda de medio ambiente y cooperación energética.

El impulso de la agenda sobre cohesión social, pobreza y desigualdad

La agenda social es uno de los temas donde se presentan mayores convergencias en las agendas de las dos cumbres aunque su incorporación no ha sido ni sincrónica ni pacífica. El anuncio de una iniciativa social por parte de la UE a comienzos de siglo XXI se interpretó por parte de algunos países de ALC como un intento de imposición del modelo social europeo. Aunque persisten diferencias de interpretación, hoy la agenda de cohesión social está instalada en ambos espacios de cooperación y los dos cuentan con programas sociales dirigidos a la lucha contra la pobreza y la exclusión en los que sería deseable mejorar la complementariedad.

En el espacio iberoamericano, la Cooperación para el Desarrollo para la mejora de las condiciones de vida apareció: en la Cumbre de Salvador de Bahía de 1993 con el lema “Una agenda sobre el desarrollo, con énfasis en el desarrollo social”. En 1996 la Declaración de la Cumbre de Santiago y Viña del Mar reivindicaba la necesidad de transformaciones sociales, económicas y culturales para disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social. En 2003 la Cumbre de Santa Cruz ya se enfocó en la *Inclusión social y el desarrollo*, pero es sobre todo en la Cumbre de Chile de 2007 donde el tema central de *Desarrollo e*

Inclusión social cobra gran relevancia y se acerca más hacia la agenda de cooperación eurolatinoamericana. A pesar de ello la concreción de la agenda social iberoamericana en programas de cooperación ha avanzado poco. Como instrumentos encontramos los antecedentes del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe creado en 1991 y en 1994 la creación de la iniciativa Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES). En el ámbito de la salud desde 1999 la Conferencia Iberoamericana de Ministros de Salud trata de mejorar el acceso y cobertura y propuso la creación de un Espacio Iberoamericano de Salud. Ya en 2007 se creó la Red de Bancos de Leche Humana; se propuso el Programa de Formación en Políticas de Infancia y se firmó el Convenio Iberoamericano de Seguridad Social.

Desde el espacio eurolatinoamericano la primera Cumbre en Río en 1999 puso como eje central de la cooperación para el desarrollo la lucha contra la pobreza. Tras una serie de seminarios con representantes del grupo de Río la Cumbre de Guadalajara en 2004 se centró en el tema de la Cohesión Social. La Cumbre de Viena de 2006 definió dos ejes de la cooperación UE-ALC: la integración regional y la cohesión social y se lanzó un diálogo político especializado sobre cohesión cuya primera reunión se hizo en Santiago de Chile en 2007, donde poco después se celebraría la cumbre iberoamericana con el mismo tema central. También en la Cumbre de Lima de 2008 la erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión fue uno de los dos pilares de la reunión. El principal programa surgido de la Cumbre de Guadalajara de 2004 fue EUROSocial cuyo objetivo es mejorar las políticas de cohesión a través del intercambio de experiencias en Fiscalidad, Justicia, Salud, Empleo y Educación. Además, en colaboración con la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de Naciones Unidas se está trabajando para la elaboración de un conjunto de indicadores sociales de América Latina que servirá para la realización de un informe anual sobre cohesión social en ALC. En el ámbito de la salud, además de Euro-social salud, en 2005 se lanzó el proyecto ALC-UE FOOD que busca promover a través de redes la calidad y seguridad en los alimentos.

Agenda de buen gobierno, descentralización y gestión pública

Ambas cumbres han abordado también el fortalecimiento de los niveles subestatales de gobierno como instrumento de mejorar la gobernanza y la eficiencia de las políticas públicas y fortalecer la democracia. En este ámbito el tratamiento político que se ha hecho desde el espacio iberoamericano es mucho más amplio, sin embargo los programas tardaron en concretarse. En ambos espacios la cooperación se basa en intercambios de expertos y buenas prácticas por lo que son iniciativas en gran medida convergentes.

En la Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar de 1996 el tema fue “*Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa*” y la siguiente Cumbre de Margarita en 1997 se centró en “*Los valores éticos de la democracia*”. En

2001 la Cumbre de Lima sobre “*Gobernanza y desarrollo en la sociedad de conocimiento*” se centro en la necesidad de buscar mecanismos de buen gobierno que contribuyeran a una Iberoamérica más competitiva. Ese mismo año se creó la Escuela Iberoamericana de Gobierno y Políticas Públicas (IBERGOP) y desde 2006 existen además el Foro Iberoamericano de gobiernos locales y el Foro Iberoamericano de Acceso a la Justicia. Ya en 2008 se creó el Programa de Gestión Territorial destinado a mejorar la calidad, la eficiencia y el impacto de las políticas y el gasto público, Como proyectos adscritos están la Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (2003) y el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU) (1995).

Las cumbres ALC-UE han abogado como principio por el fortalecimiento institucional y los programas se han concentrado en crear espacios de acercamiento entre expertos y funcionarios públicos de ambas regiones para el manejo de temas de territorialidad y gestión pública y fiscal. El primer programa se creó en 1995 dentro del impulso de la denominada cooperación horizontal entre agentes descentralizados; URB-AL ya va por su tercera fase¹⁸ y su propósito es crear redes entre gobiernos locales de ALC y la UE para intercambiar experiencias y buenas prácticas. Con URBAL III se trata de aproximar la agenda de gobernabilidad con la social y se centra en el objetivo de incrementar el grado de cohesión social y territorial de las colectividades subnacionales y regionales. Otros programas conexos son el sector Justicia de EUROsocial al que hay que añadir otros programas genéricos a los que tienen acceso los países de ALC, como el Programa Invertir en los ciudadanos, el Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales y el Reglamento de Derechos Humanos y Democracia

La agenda cultural y educativa

Aunque ambas cumbres abordan temas culturales, la agenda de ambos espacios es desigual. En el espacio iberoamericano han predominado los programas de carácter cultural que tratan de potenciar el acervo cultural común de la Comunidad Iberoamericana. El espacio eurolatinoamericano prioriza el aspecto educativo y hoy encontramos mayores convergencias. Las iniciativas de crear un Espacio Iberoamericano de Educación y la propuesta desde la ALC-UE de algo similar son sintomáticas. Complementariamente, las capacidades tecnológicas constituyen un aspecto central de la agenda de desarrollo de los PRM y uno de los ámbitos de mayor potencial para el regionalismo y las políticas comunes. Los principales programas en ambos espacios se basan en la promoción de investigación e intercambio educativo y la construcción de espacios de expertos que influyan las políticas públicas, lo cual los vinculan a las políticas de cohesión social. Las convergencias programáticas más fuertes se dan en los espacios de

¹⁸ URBAL I (1995-2000), URBAL II (2001-2006) y URBAL III (2008-2011).

conocimiento y las becas, además la mayoría de países tiene políticas bilaterales de cooperación con gran potencial de complementariedad

En la agenda iberoamericana, la cumbre de Bariloche en 1995 se centró en la “*Educación como factor esencial del desarrollo económico y social*”. La cumbre de San José en 2004 tuvo como lema “Educar para Construir el Futuro” y caracterizó la educación y la cultura como herramientas para formar una comunidad de valores que generen un sentido de pertenencia. Desde las primeras cumbres los programas culturales tuvieron un gran protagonismo aunque algunos han sido transferidos a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación la Ciencia y la Cultura (OEI).¹⁹ Los primeros programas creados en 1992 fueron el Programa de Televisión Educativa Iberoamericano; el programa de alfabetización PAEBA y el programa de becas MUTIS para intercambios universitarios (ya extinguido). En 1998 se creó ADAI, Programa de apoyo al desarrollo de archivos iberoamericanos, en el 2000 se creó el Programa iberoamericano de cooperación en materia de bibliotecas públicas (PICBIP) y el Repertorio Integrado de Libros en Venta en Iberoamérica (RILVI) aun en funcionamiento. El Programa de Evaluación de la Calidad de la Educación y el Programa de Cooperación con Iberoamérica para el Diseño de la Formación Profesional (IBERFOP) se incorporaron en el 2001 y desde 2004 está adscrito Virtual Educa. En el 2006 se creó el Programa de Apoyo a la Construcción del Espacio Escénico Iberoamericano (IBERESCENA) y en el 2008 la Red Iberoamericana de Museos (IBERMUSEOS)

En 2005 se lanzó la iniciativa del Espacio iberoamericano del conocimiento y para su desarrollo se creó en 2008 el Centro de Altos Estudios Universitarios de la OEI.²⁰ El objetivo es la creación y coordinación de redes universitarias, desde las que se ofrecerán cursos de postgrado y programas de doctorado acreditados de excelencia. Se desarrollarán también proyectos de investigación y para formar doctores en Iberoamérica en campos prioritarios de conocimiento. En la Cumbre de San Salvador del 2008 se creó la Iniciativa “Pablo Neruda” Plan Iberoamericano de Movilidad Académica de Postgrado, inspirado en el programa europeo Erasmus.

La construcción de un Espacio Común de Educación Superior e Investigación UE-ALC es parte de la agenda birregional de cohesión social, integración regional y conocimiento mutuo de la “asociación estratégica”. La cooperación en ciencia y tecnología, además, se ha incorporado al diálogo político birregional a través de un diálogo ministerial específico. Por parte de la UE en 1994 se creó el Programa ALFA (América Latina-Formación Académica) que promueve el intercambio de estudiantes, investigadores y profesores basado en redes o

¹⁹ Así el programa IBERMADE, la Cátedra de Historia de Iberoamérica, el Plan iberoamericano de lectura (ILIMITA).

²⁰ Participan además de la OEI, la Fundación Carolina, la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED) y CLACSO.

consorcios de instituciones de nivel superior europeas y latinoamericanas.²¹ Las evaluaciones realizadas muestran una creciente apropiación por parte de universidades latinoamericanas. El Programa *ALBAN*, en vigor desde 2002, ofrece becas a estudiantes latinoamericanos para estudios de postgrado en la UE. Este programa ha tenido una fuerte demanda y ha generado vínculos de cooperación académica y científica entre las dos regiones a través de proyectos de investigación. Desde el año 2004 *EUROSocial Educación* también promueve la inclusión a través de mejores y más eficientes políticas públicas para los sistemas educativos latinoamericanos.

Investigación y competitividad

La tecnología y la innovación bajo un marco de investigación son parte de las agendas de ambas cumbres. Aunque los programas tienen enfoques diferentes coinciden en el apoyo a la internacionalización de las PYMES y la cooperación científica y ya se están produciendo intersecciones. La Cumbre Iberoamericana de Estoril de 2009 ha sido la primera dedicada especialmente al tema de innovación y tecnología, pero existen hace tiempo programas que abordan temas conexos. Así en 1998 se creó *IBERPyme*, programa destinado a fortalecer las capacidades de los entes públicos encargados de dar apoyo a las PYMES. En 1999 fue creada la *Iniciativa de Capacitación Iberoamericana en Búsquedas e Información Tecnológica (CIBIT)*. Previo a las cumbres, pero incorporado a partir de 1995 está el veterano Programa *CYTED* de cooperación científica y tecnológica multilateral de carácter horizontal que ha generado 117 redes temáticas y más de 150 proyectos de investigación, con la participación de más de 10.000 investigadores. Por su parte *IBEROAMERICA EXCELENTE* trata de mejorar la productividad y competitividad del tejido económico, 1999 y en la misma línea van los foros empresariales que se celebran regularmente. La Declaración de Estoril ha anunciado un “nuevo y ambicioso programa cuya definición estará a cargo de un grupo de trabajo de responsables gubernamentales de cada país, coordinado por la *SEGIB*. Éste deberá ser un programa para la investigación aplicada e innovación tecnológica, inclusivo y abierto a todos los países, complementario de los programas existentes y estrechamente articulado con los mismos”.

La UE en 1987 creó el desaparecido *Business Cooperation Network* al que siguió en 1993 el programa *AL-INVEST*, primer instrumento de cooperación horizontal entre agentes económicos de ambas regiones. En el ámbito de la innovación tecnológica la UE ha firmado convenios de cooperación en ciencia y tecnología con Argentina (1999), Chile (2002), Brasil (2004), y México (2004), que les da acceso al Programa Marco comunitario en condiciones de reciprocidad y ofrecen un canal de diálogo para orientar las acciones hacia áreas en las que

²¹ Se ha desarrollado en dos fases (*Alfa I*, 1994-1999; *Alfa II*, 2000-2005) y en su segunda fase contó con 54 millones de euros. Han participado 770 instituciones de ambas regiones.

existen capacidades y gran potencial de incorporación de tecnología a la producción, como: biotecnología, sector alimentario, medio ambiente y cambio climático. Existe también el programa WINDS-Latin America y la red ERA-EULANEST. El proyecto LAC-Access, iniciado en 2007, promueve las áreas prioritarias de: salud; alimentación, agricultura y biotecnología; TICs; energía; medio ambiente; y ciencias socioeconómicas y humanidades.²² La red INCO-Net EULARINET es una acción cuatrienal que se lanzó en 2008 formada por un consorcio de entidades de 13 países, 7 de AL (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México, Nicaragua, y Uruguay) con el objeto de promover el diálogo sobre ciencia y tecnología y establecer relaciones entre responsables políticos y gestores de programas para crear un área de conocimiento UE-ALC. Esta red en parte se basa, en las ya establecidas a través de CYTED-D en el área iberoamericana, y la ya citada ERA-NET EULANEST. El Programa @LIS (América Latina, sociedad de la información) tiene su origen en el diálogo sectorial sobre sociedad de la información, y su objetivo es reducir la brecha digital entre ambas regiones. Una de las acciones mejor valoradas es la red ALICE coordinada por las redes CLARA (América Latina) y DANTE (UE), gestora a su vez de la red académica europea GEANT2. Su propósito es crear una red de banda ancha entre instituciones científicas de ambas regiones. A pesar de todas estas acciones falta una estrategia integral para cooperación en ciencia y tecnología entre la UE y ALC que de coherencia a estos programas. El diálogo político de rango ministerial que se ha creado debería contribuir a generar políticas que contribuyan al fortalecimiento de las capacidades nacionales de Investigación, Desarrollo e Innovación Tecnológica.

Diálogo sobre migraciones

El tratamiento de las migraciones se ha convertido recientemente en uno de los principales desencuentros entre las dos regiones. El rechazo de los países ALC hacia la Directiva de Retorno aprobada por la UE en 2008 exige reorientar el diálogo hacia una agenda más global desde una perspectiva flexible. Las migraciones son un fenómeno pluridimensional con responsabilidades compartidas y la cooperación regional debería además insertarse en el marco global que proporcionan los trabajos de Naciones Unidas y los organismos internacionales y regionales especializados.

La Cumbre Iberoamericana de 2006 tuvo el tema central “Migración y Desarrollo” y de ella surgió el compromiso de Montevideo. La Declaración de Santiago de 2007 dedicada a la Cohesión social aprobó el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social²³ en colaboración con la Organización

²² Otras áreas prioritarias del VII Programa Marco, no cubiertas por esta iniciativa, son nanotecnología y nuevos materiales; transporte y aeronáutica; seguridad e investigación espacial.

²³ Firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Este acuerdo garantiza la igualdad de trato y el cobro y la revalorización de las pensiones que se generen en cualquiera de los países firmantes de forma acumulativa. Aunque sea de alcance limitado, establece un mecanismo de colaboración entre las administraciones iberoamericanas de Seguridad Social y permitirá identificar líneas de trabajo susceptibles de ser trasladadas a la cooperación birregional UE- ALC. La continuidad se dio con la institucionalización del Foro Iberoamericano sobre migración y desarrollo (FIBEMYD), convocado por primera vez en Cuenca (Ecuador) en abril de 2008. Allí se aprobó un Programa de Acción para el Compromiso de Montevideo y se firmó un acuerdo entre la SEGIB, la OIM y la CEPAL. El Plan de Acción contempla 3 ejes: la gestión de la migración, derechos humanos, y migración y desarrollo y se hace hincapié en el aprendizaje de las buenas prácticas.

El diálogo migratorio UE-ALC tiene sus antecedentes en la crisis centroamericana de los años ochenta centrado en los refugiados de guerra y las migraciones intrarregionales. Desde 2004 forma parte de la agenda de las Cumbres UE-ALC y se han celebrado tres encuentros sobre migraciones (Quito, 2004; Cartagena, 2006 y Bruselas, 2008), cuyas recomendaciones se recogieron en las declaraciones finales de las cumbres. En la Declaración de Lima en 2008, se instó a profundizar en el conocimiento mutuo de los retos de la migración y de las políticas de migración sobre el terreno, y reforzar la cooperación mediante el establecimiento de un marco para la colaboración en políticas de migración y movilidad migratoria bajo el principio de responsabilidad compartida. En junio de 2009 se lanzó un diálogo birregional estructurado y global con tres grandes líneas: los vínculos entre migración y desarrollo; las migraciones regulares y las migraciones irregulares. Como instrumentos de cooperación en el pasado inmediato tenemos el Programa de asistencia técnica para la migración y asilo AENEAS 2004-2008 en el que ALC tuvo una atención marginal. ALC tiene ahora acceso al nuevo Programa temático de migraciones que sustituyó al anterior hasta 2013. Existe también el *Programa temático de asilo e inmigración*²⁴ [COM (2006) 26 final] de carácter general. Más específico es la contribución de la UE a la Facilidad para el Financiamiento de Remesas creada en 2004 por el Fondo Bilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). En estudio está la Propuesta de un Observatorio de las migraciones que propone el intercambio de ideas, de información y de buenas prácticas en ambas regiones e identificación de áreas de mutuo interés que requieran una respuesta común. Para avanzar en un enfoque global, la cooperación entre la UE y ALC debería apoyar estructuras, procesos, políticas e instituciones vinculados con la migración, tanto mediante la

²⁴ Sustituye a AENEAS. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:20-06:0026:FIN:EN:PDF>.

inclusión de la región en programas temáticos, como a través de la integración de este tema en sus proyectos regionales y bilaterales.

Medio ambiente y cooperación energética

Inicialmente se percibió como un tema inducido desde Europa, pero en la actualidad el tema ambiental ha ido tomando relevancia como uno de los retos globales a afrontar desde la perspectiva de una responsabilidad compartida. Aunque hay una convergencia de los dos diálogos respecto a este tema, no se logró llegar con una posición común a la Cumbre sobre el Cambio climático celebrada en Copenhague en diciembre de 2009, si no que afloraron las divergencias. La Cumbres Iberoamericanas han abordado el tema pero los instrumentos concretos son pocos. En 2001 se creó el Foro Iberoamericano de Ministros de Medio Ambiente donde se intercambian regularmente puntos de vista sobre los temas ambientales. También en el marco de las Cumbres España lanzó en 2007 el Fondo de Cooperación para Agua y Saneamiento cuyo objetivo es contribuir a la consecución de los ODM en la región, pero finalmente será gestionado por la Agencia española de Cooperación al Desarrollo (AECID) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

En el marco EULAC el tema ha sido abordado desde el enfoque del desarrollo sostenible y la responsabilidad ambiental de los gobiernos. La Cumbre de Guadalajara en el 2004 ya discutió sobre la aplicación del Protocolo de Kyoto y también la de Viena en el 2006 incluyó el medio ambiente en su agenda. Pero fue en la cumbre de Lima del 2008 donde se abordó el desarrollo sostenible y el cambio climático de forma específica. Allí se evidenciaron disparidades sobre la manera de enfocar las responsabilidades comunes, no solo entre ambas regiones, también en el interior de ellas. Como instrumentos de cooperación específicos, el primer el programa ALURE de cooperación entre Agentes de gestión energética ya finalizó. En 2006 se creó el programa Euro Solar con el que se quiere facilitar el acceso a la energía a comunidades apartadas, aunque ha tenido problemas de implementación. Con motivo de la V Cumbre de Lima de 2008 se creó EURO-Clima para el intercambio de conocimientos y la formación de una estructura formal sobre el tema ambiental, que está en proceso de estudio para su puesta en marcha en 2010. A la espera de ver concretado el principio de acuerdo de la Cumbre de Copenhague, parece que este es un ámbito en el que sería necesario impulsar una mayor cooperación interregional más acordes con los grandes retos globales que se tienen que afrontar, no solo respecto al cambio climático, también respecto a la conservación de la biodiversidad y un crecimiento sostenible.

Otros temas globales, consideraciones finales e interrogantes de futuro

Además de los mencionados existen otros temas más en los que es posible avanzar hacia una mayor convergencia y que no se han abordado aquí porque los

instrumentos de cooperación son más dispares y asimétricos en ambos espacios. Aunque brevemente es preciso mencionar el interés de Europa por fomentar la integración regional en ALC, que es un eje central de la cooperación europea, pero también está presente en las cumbres iberoamericanas. Así la VIII Cumbre de Oporto en 1998 se dedicó a “Los desafíos de la globalización y la integración regional”, pero no se establecieron instrumentos específicos. En el diálogo ALC-UE la integración tradicionalmente es vista desde una perspectiva más económica e institucional y se concreta a través de la relación con los principales bloques regionales con los que se está negociando acuerdos de asociación. La dificultad de lograr estos acuerdos y la apertura de negociaciones bilaterales con Colombia y Perú, así como las iniciativas de diálogos específicos con los socios principales de la región hacen cuestionar el compromiso de la UE con la integración latinoamericana.²⁵ Sin embargo, más que un cambio de prioridades parece una reorientación para adaptarse a las transformaciones que se están produciendo en el mapa de la integración latinoamericana. En este sentido, la UE trata de orientar su cooperación hacia políticas que generan dinámicas de integración y cooperación regional al margen de que estas se den en procesos institucionalizados o no. Es el caso de la Facilidad BEI de préstamos para financiar infraestructuras lanzada en la Cumbre de Viena o el anuncio del nuevo Mecanismo de inversión en América Latina (MIAL) que se espera sea puesto en marcha durante la VI Cumbre en Madrid en el 2010.

En el mismo orden de cuestiones globales la racionalización de los espacios de concertación se enmarca en el fomento de lo que desde la UE se ha conceptualizado como el fomento de un multilateralismo eficaz, que ha sido incorporado a las declaraciones de las Cumbres Iberoamericanas. Este se extiende a múltiples áreas y supone la elaboración de consensos para plantear posiciones comunes UE-ALC en los debates internacionales y en particular en Naciones Unidas. Se trata de aprovechar los espacios de concertación existentes para hacer ostensibles los incentivos de un fortalecimiento de las relaciones transatlánticas, no sólo en el plano interregional, sino para su proyección internacional. Además de los ámbitos antes mencionados, éste se extiende a otros como la agenda de Seguridad que se vincula a la estabilidad regional e internacional e incluye el proyecto de elaborar la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, así como la Lucha contra el tráfico de drogas para el que existe un mecanismo de coordinación desde 1995.

España debería contribuir a concretar la convergencia en valores de Europa y América Latina para convertirla en objetivos compartidos. La materialización práctica de la asociación global incluye ser consecuentes entre objetivos a alcan-

²⁵ Anna Ayuso, “Acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global”. Estudio de Viabilidad, Service contract expo/b/afet/ 2008/61 (Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, 2009)

zar, recursos disponibles y obstáculos a superar, estableciendo, en la medida de lo posible, las responsabilidades de cada cual. Esto junto a al fortalecimiento de los instrumentos de preparación, implementación y seguimiento entre-cumbres contribuiría a una mayor complementariedad y, en todo caso a un buen ahorro de energías y recursos y ayudaría a fortalecer la sinergias entre ambos espacios. Un déficit en común de ambos procesos es la debilidad de los canales de participación democrática. No obstante, en los últimos años se están haciendo esfuerzos por incluir otros actores no gubernamentales, desde los órganos parlamentarios a los agentes sociales y otros movimientos e instituciones de la ciudadanía. Dado que los actores son coincidentes resulta obvio la necesidad de establecer vinculaciones entre los dos espacios. En este sentido la propuesta de una Fundación euro latinoamericana que recogió la Cumbre de Lima puede ser un instrumento común.

Finalmente, a modo de interrogante, ante la multiplicidad de foros regionales y subregionales a los que se superpone la agenda birregional, se impone una reflexión sobre la necesidad de racionalizar la agenda de concertación política, vincular los espacios ya existentes y evitar reproducir lo que ya existe. Es por ello que cabría preguntarse por la oportunidad de replantear la anualidad de las Cumbres Iberoamericanas y pasar a intercalarlas con las Cumbres EULAC, manteniendo una reunión *ad hoc* durante estas últimas, igual que se aprovechó la Cumbre de Estoril para celebrar una mini reunión euro-latinoamericana en Lisboa. Esto, además de aligerar el calendario de Cumbres, permitiría una mejor preparación de todas y contribuiría a la necesaria coordinación de ambas agendas. Para España eso podría suponer una cierta pérdida de protagonismo, un gesto que puede ser necesario para ganar en eficacia e influencia.

La dimensión Iberoamericana de España: Constantes históricas y aspectos recientes

Albert Galinsoga Jordà

Introducción

El presente trabajo pretende analizar los cambios producidos desde inicios de siglo en el marco institucional y jurídico de las relaciones de España con Iberoamérica, teniendo muy en cuenta su dimensión europea.

El escenario latinoamericano de mediados de los años 90 tiene muy poco que ver con el actual escenario global (...) De un escenario caracterizado por una significativa homogeneidad política y económica de los Estados latinoamericanos y unos mecanismos de integración subregional que, a pesar de sus dificultades, parecían sólidamente asentados, hemos pasado desde principios del siglo XXI a un escenario marcado por la heterogeneidad en los planteamientos políticos y económicos, por los enfrentamientos entre los Estados latinoamericanos y la fragmentación e inestabilidad de los mecanismos de integración subregional, en los que los nacionalismos de distinto signo vuelven a resurgir con creciente fuerza (...) ha debilitado la apuesta que la UE hizo por la región a mediados de los años 90 y ha dejado sin estrategia, o mejor con una estrategia caduca, a la UE en relación a la misma.¹

Desde la restauración de la democracia, España ha practicado de una manera relativamente coherente una política exterior hacia los países iberoamericanos con una continuidad que no puede compararse con ninguna otra región extra-europea. Su expresión más acabada fue el proceso para la celebración del V Centenario del “Encuentro entre Dos Mundos” en 1992, prolongándose en una concepción del asociacionismo internacional, cuya base se ha situado –desde una perspectiva constructivista- en la identidad y los vínculos predominantemente afectivos:

(...) Our main claim is that only identity explains why Europeans sustain special economic, political and institutional relationships with otherwise ordinary (even unappealing) partners. With a partial exception for Spain and Latin America, the material

¹ Celestino del Arenal Moyúa, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?” (Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo 36/2009, 09/07/2009).

returns to European policies have been meager and declining for decades. We do not argue that material incentives are entirely absent, but rather that they are perceived through the lenses of specific, post-imperial ideas and identities. Second, the Europeans consistently describe their ties with ex-colonies in the language of ‘family’, and this rhetoric is significant. The family metaphor provides a partial but important key to understanding the reproduction of these relationships (...).

1. The relationships (...) are more important and enduring than explanations based on conventional, objective national interests would predict.

2. British, French and Spanish perceptions of self-interest derive not just from current material circumstances, but also from historical relationships with their ex-colonies.

3. Historically conditioned notions of collective, familial relations motivate the European powers to maintain distinctive types of relations with their former colonies.

4. The behaviors of Britain, France and Spain should be traceable not to the demands of an anarchic self-help system but to the shared norms and ideas of distinct communities of states.

5. The construction of these communities of states as ‘families’ enhances the perceived value and the normative character of the relationships.²

En efecto, los factores de homogeneidad que vinculan a España con los países iberoamericanos se sustentan en un patrimonio histórico y cultural común de varios siglos. Los lingüísticos son los más evidentes, pero las tradiciones y concepciones culturales compartidas, en el sentido más amplio del concepto, constituyen su base original operada a través de intensos fenómenos migratorios. Los vínculos culturales presentan una gran estabilidad a lo largo tiempo y tienen una importancia que va más allá de la retórica, ya que la “cultura” es, aunque no suele ser reconocida como tal, un instrumento político de primera magnitud: la cinematografía, la televisión, las publicaciones o las oportunidades y tendencias educativas presentan una gran influencia por sus efectos transnacionales³.

Iberoamérica desde la perspectiva de España

El vínculo iberoamericano es manifiesto en las más diversas facetas de las relaciones internacionales de España, pero su punto de partida está en el propio ordenamiento jurídico español y en la configuración de sus instituciones públicas. Entre los *factores jurídico-institucionales*, el Derecho español ofrece diversas manifestaciones, que, explícita o implícitamente, señalan las relaciones con los países de dicha Comunidad como preferenciales. La Constitución Española de 1978 (CE) efectúa diversas menciones al fenómeno iberoamericano. Así, en materia de nacionalidad, en su artículo 11, párrafo 3 establece:

² Alison Brysk, Craig Parsons y Wayne Sandholtz, “After Empire: National Identity and Post-Colonial Families of Nations”, *European Journal of International Relations*, Vol. 8, nº 2 (2002): 268; <http://www.socsci.uci.edu/~wsandhol/Brysk-Parsons-Sandholtz-EJIR-2002.pdf>.

³ Oscar Schachter, “The Role of Power in International Law”, en ASIL, *Proceedings of the 93rd Annual Meeting*, 1999, Vol. 214 (2000), p. 201.

El Estado podrá concertar tratados de doble nacionalidad con los países iberoamericanos o con aquellos que hayan tenido o tengan una particular vinculación con España. En estos mismos países, aun cuando no reconozcan a sus ciudadanos un derecho recíproco, podrán naturalizarse los españoles sin perder su nacionalidad de origen.⁴

En consonancia con este mandato constitucional, el Código Civil (CC), en su artículo 24, párrafo 1, establece:

La adquisición de la nacionalidad de países iberoamericanos, Andorra, Filipinas, Guinea Ecuatorial o Portugal no es bastante para producir, conforme a este apartado, la pérdida de la nacionalidad española de origen.

El CC, que no ha sido reformado en este punto por la Ley 36/2002, prevé la condición de doble nacional legal para quien, siendo nacional de origen de un país iberoamericano, adquiere la nacionalidad española. El art. 23 CC, que señala los requisitos para la validez de la adquisición de la nacionalidad española por opción, carta de naturaleza o residencia, establece en su letra b) que los naturales de dichos países quedan a salvo de la declaración de renuncia a su anterior nacionalidad.⁵ También, el artículo 56, párrafo 1 CE, relativo a las funciones del Jefe del Estado, contiene una referencia inequívoca a Hispanoamérica⁶, cuando establece que "...asume la más alta representación en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica."

Las referencias expresas en normas españolas de rango inferior se dan con cierta frecuencia y no sólo se producen en el ámbito interno español, sino que también se constatan en los respectivos Derechos internos de varios Estados latinoamericanos, incluso en el plano constitucional. El reflejo más significativo de la dimensión iberoamericana que ofrece el Derecho interno español se da en materia de cooperación al desarrollo. La estructura institucional manifiesta dicha vocación de manera expresa: la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI) o el Instituto de Cooperación Iberoamericana (ICI) de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).⁷ En

⁴ Véase Antonio Marín López "La doble nacionalidad en los tratados suscritos por España con las Repúblicas Americanas", *Anuario de Derecho Internacional* (Navarra: Universidad de Navarra, 1982), pp. 219-231.

⁵ Sobre este tema: Elena Cano Bazaga, "La doble nacionalidad con los países iberoamericanos y la Constitución de 1978", 2006; <http://congreso.us.es/cidc/Ponencias/humanos/ElenaCano.pdf>.

⁶ Roberto Mesa Garrido, *La idea de Comunidad Iberoamericana: entre la utopía y la historia* (Madrid: CEDEAL, 1989), p. 48-49. En el mismo sentido: Eduardo Vilaríño Pintos, *El hecho iberoamericano en el derecho interno y convencional*, (Madrid: CEDEAL, 1989), p. 3.

⁷ El Real Decreto 1141/1996, de 24 de mayo, reestructuró la Agencia Española de Cooperación Internacional, completando la modificación ya realizada por el Real Decreto 2492/1994, que refundió los tres Institutos con rango de Dirección General en los dos actuales, el ICI y el Instituto de Cooperación con el Mundo Árabe, Mediterráneo y Países en Desarrollo.

el plano material, es también muy significativa la diversidad y proporción de los programas de cooperación con países iberoamericanos en el conjunto de las acciones a escala mundial. La Ley 23/1998, de 7 de julio, de Cooperación Internacional para el Desarrollo, consagra esta vocación iberoamericana:

Artículo 6. Prioridades geográficas.

1. Marco bilateral. Sin perjuicio del establecimiento de otras áreas territoriales según lo establecido en el artículo 5, se considerarán como áreas geográficas de actuación preferente a los países de Iberoamérica, los países árabes del norte de África y de Oriente Medio, así como aquellos otros de menor desarrollo con los que España mantenga especiales vínculos de carácter histórico o cultural.

Esta prioridad se va concretando en la medida que lo exigen las circunstancias. Un ejemplo reciente lo proporciona la conmemoración de los Bicentenarios de las Repúblicas latinoamericanas, para los cuales el Consejo de Ministros aprobó (2007) la creación de la Comisión Nacional *ad hoc* encargada de llevar a cabo el programa de actividades conmemorativas, presidida por ex presidente del Gobierno español, Felipe González, en calidad de embajador Extraordinario y Plenipotenciario.

La cooperación española con la región se concreta en múltiples ámbitos, desarrollándose a través de instrumentos políticos, financieros y jurídicos, como el Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España y los países de Iberoamérica, cuyo objeto es constituir y desarrollar redes estables de cooperación científica y de investigación, así como de docencia de postgrado o tercer ciclo, entre equipos conjuntos académico-científicos de las Universidades y Organismos españoles e iberoamericanos.⁸

En el plano cultural, los centros de la AECID (CCE) son esenciales en la ejecución de la política de cooperación cultural al desarrollo. Cuentan con equipamientos para encuentro de la ciudadanía y la gestión de proyectos de cooperación al desarrollo en el sector cultural. En Iberoamérica funcionan 13 Centros de gestión exclusiva de la AECID en México, Santo Domingo, San José, San Salvador, Tegucigalpa, Lima, Santiago de Chile, Buenos Aires, Montevideo, Asunción, Sao Paulo, Quito y Bogotá, así como 5 Centros de gestión compartida con instituciones o asociaciones locales: Guatemala, Córdoba, Rosario, Miami y Managua. La participación de AECID en estos CCE se materializa a través de una subvención nominativa anual. A la Red de CCE estaba previsto añadir el de Puerto Príncipe (Haití), cuya sede se adquirió en diciembre de 2008; el de Panamá: cuya sede será una cesión municipal ubicada en el Centro Histórico y el de La Paz cuya ubicación todavía no es definitiva.⁹

⁸ Véase, por ejemplo: <http://www.boe.es/boe/dias/2006/09/22/pdfs/A33365-33400.pdf>.

⁹ España, AECID, http://www.aecid.es/export/sites/default/web/galerias/cooperacion/Cultural/descargas/INF_LL-NE_DIC09.pdf.

En materia de *migraciones y circulación de personas* se observa una de las características sociales de la relación especial entre España e Iberoamérica. Millones de españoles emigraron hacia América Latina en el curso de los pasados siglos, llegando a ser más de 200.000 sólo en 1922, hasta que en el decenio de los años sesenta del pasado siglo se revirtió el flujo migratorio de España hacia América Latina. En la actualidad, España acoge un amplio colectivo de residentes legales latinoamericanos que alcanza hasta el 32 por 100 de los residentes extranjeros en España. En diciembre de 2006, el 35,25% de los extranjeros residentes en España era de origen iberoamericano, frente al 21,88% de la Europa comunitaria, el 12,17 del resto de Europa, el 23,48 de África, el 0,60% de América del Norte, el 6,55% de Asia y el 0,06 de Oceanía¹⁰, mientras que en 2009 vivían en España 1,7 millones de ciudadanos latinoamericanos; es decir, un tercio del total de inmigrantes, de acuerdo con el censo de 2009.

Entre los *factores económicos*, las inversiones presentan una permanencia, en cuanto a su impacto económico y social, superior al de los flujos comerciales. Estados Unidos ha sido la fuente más importante de inversión extranjera directa (IED) para América Latina. Como ha señalado la CEPAL, en el último decenio España ha llegado a ser el segundo inversor en América Latina, el primero en algunos países de la región, aunque se redujo entre 2002 y 2006.¹¹ En la segunda mitad de los años noventa, América Latina fue el destino prioritario de la inversión española. Los planes de privatización de activos estatales brindaron una oportunidad para acceder a los mercados latinoamericanos de telecomunicaciones, hidrocarburos, electricidad y servicios financieros. Entre 1997 y 2001, más del 55% de la inversión española en el exterior se destinó a América Latina. En el periodo 2002-2006, la región perdió protagonismo. A partir de 2003, España aumentó notablemente sus inversiones en otros países europeos. El agotamiento de los procesos de privatización y las graves crisis económicas y financieras que asolaron a algunos países de América del Sur entre 2001 y 2003 desalentaron la inversión, pero, a pesar de las dificultades, las compañías más expuestas no abandonaron la región. La importancia relativa que tienen estas magnitudes para España, queda ilustrada por la Secretaria de Estado para Iberoamérica, Trinidad Jiménez, quien explicaba ante la Comisión de Asuntos Iberoamericanos del Senado, en junio de 2008, que España, además de ser el segundo inversor extranjero en América Latina, también tiene una

¹⁰ España, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Secretaría de Estado de Inmigración y Migración, Observatorio Permanente de la Inmigración, Anuario Estadístico de Inmigración 2006, Madrid, http://extranjeros.mtas.es/es/general/DatosEstadisticos_index.html.

¹¹ CEPAL, La inversión extranjera directa en Iberoamérica, http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/30378/2007_SEGIB_Espanol_Capitulo_III_web.pdf.

inversión neta acumulada entre 1993 y 2006-2007, de más de 130.000 millones de euros, lo que supone algo más de un 12% del producto interior bruto.¹²

La *cooperación internacional* constituye otro ámbito en el que se dan unas relaciones privilegiadas. En términos cuantitativos, América Latina representaba el 60% de toda la cooperación española a principios de los noventa¹³. Si bien el volumen de la ayuda se mantuvo estable en términos absolutos entre 2001 y 2006, en torno a los 5.000 millones de dólares, en términos relativos pasó de representar el 9% de toda la AOD mundial al 4.8% en 2006. La intensidad se ha consolidado, pese a la diversificación de la ayuda española. Así, en la reunión de embajadores de España en América Latina y el Caribe (2008) se reafirmó el peso de la cooperación española (1200 millones de euros), convirtiéndose en el primer donante¹⁴. Recientemente, la política de cooperación española ha priorizado nuevos colectivos o grupos vulnerables, como las mujeres, fomentando iniciativas feministas como los “Encuentros de Diálogos Consonantes en América Latina” o reconociendo el apoyo al desarrollo de los grupos afrodescendientes.¹⁵ También se apoyaron los mecanismos de integración regional, como el SICA (Sistema de Integración Centroamericana) y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en colaboración con la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), que tiene un papel relevante en la cooperación.¹⁶

Las relaciones bilaterales

En la actualidad España mantiene legaciones del más alto rango diplomático en todos los países iberoamericanos, hecho que no puede constatarse en ninguna otra región extra europea, con un amplio despliegue de legaciones consulares en países como Argentina (cinco consulados generales) o Brasil (cuatro) que equiparan o

¹² José Ángel Sotillo Lorenzo, “Camino a los bicentenarios: revisando la política exterior española hacia América Latina”, REEI, 2008, p. 14; http://www.reei.org/reei%2016/doc/SOTILLO_JoseAngel.pdf.

¹³ Christian Freres “La política española hacia América Latina. El papel de la cooperación al desarrollo”, (Conferencia REAL 2006: Relaciones Europa-América Latina y la cuestión de la pobreza, el desarrollo y la democracia, Organizado por LAI/CEILA/Trialog Bratislava, Eslovaquia, 29-30 Junio 2005), 3.

¹⁴ José Ángel Sotillo Lorenzo, “Camino a los bicentenarios: revisando la política exterior española hacia América Latina”, REEI, 2008, p. 14; http://www.reei.org/reei%2016/doc/SOTILLO_JoseAngel.pdf.

¹⁵ Las poblaciones afrodescendientes, resultado de sus diferentes orígenes en el continente africano, de los procesos de adaptación, de la geografía, la historia o las políticas de cada nación, constituyen un porcentaje de la población que oscila entre un 20 y un 30 % del total, unos 150 millones de personas.

¹⁶ España, AECID, Plan Director de la Cooperación Española 2009.

superan la representación en estos países a la de algunos Estados europeos de gran relevancia para España.

La densidad relativa de los *vínculos convencionales bilaterales* entre España y los países iberoamericanos queda de manifiesto en su dimensión cuantitativa (son en torno de seiscientos tratados en vigor), pero también en el plano cualitativo con pautas y peculiaridades muy significativas, como los *tratados de reconocimiento, paz y amistad*, que regularon las relaciones consulares sobre la base del trato recíproco de los nacionales, la "cláusula de la nación más favorecida" y los privilegios e inmunidades consulares. El más antiguo de dichos Tratados es el que España concluyó con México en 1836¹⁷, al que sucedieron el de Ecuador (1840), Chile (1844), Venezuela (1845), Bolivia (1847), Costa Rica y Nicaragua (1850).

Un segundo ámbito que adquirió un fuerte desarrollo es el *cultural, institucional y educativo*, con tratados de protección de la propiedad intelectual¹⁸, de canje de obras y textos legales u oficiales¹⁹ y de reconocimiento mutuo de los títulos académicos y validez de estudios.²⁰ La particularidad de estas dos últimas categorías es que únicamente se celebraron acuerdos con Estados iberoamericanos, manteniéndose en la actualidad pese a las dificultades de adaptación al Derecho comunitario europeo.²¹

Los tratados bilaterales sobre *doble nacionalidad* son una manifestación particular de esta relación especial.²² El régimen convencional bilateral comprende los convenios firmados con Chile (1958), Perú (1959), Paraguay (1959), Nicaragua (1961), Guatemala (1961), Bolivia (1961), Ecuador (1964), Costa Rica (1964) Honduras (1966), República Dominicana (1968), Argentina (1969) y Colombia (1979). Posteriormente, los Protocolos Adicionales (1997), firmados con Nicaragua y Costa Rica, seguidos por el Protocolo Adicional con Bolivia (2000), establecen que quienes se acogieron a los respectivos Convenios de doble nacionalidad, podrán manifestar en cualquier momento su desvinculación de los

¹⁷ Se firmó un Tratado de Paz entre España y Argentina el 24 de junio de 1829, pero éste todavía no supuso el inicio de las relaciones bilaterales entre ambos países y hubo que esperar hasta 1857.

¹⁸ Tratados con Ecuador (1900), México (1903), Panamá (1912), Portugal (1880) y Paraguay (1925).

¹⁹ Tratados con Bolivia (1903), Perú (1904) y Ecuador (1904).

²⁰ Tratados con Bolivia (1903), Guatemala (1903), Colombia (1904), México (1904), Perú (1904), El Salvador (1904), Nicaragua (1905) y Honduras (1905).

²¹ Un ejemplo es el Acuerdo en materia de reconocimiento o revalidación de certificados de estudios, títulos, diplomas y grados académicos, celebrado con México (1985) y ratificado en 1991.

²² Véase Elena Cano Bazaga, "La doble nacionalidad con los países iberoamericanos y la Constitución de 1978", en Javier Pérez Royo, Joaquín Pablo Urías Martínez, Manuel Carrasco Durán (editores), Manuel José Terol Becerra ... [et al.] (coordinadores), *Derecho constitucional para el siglo XXI: actas del VIII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*: Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla, 3-5 de diciembre de 2003, Thomson Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2006.

mismos, declarándolo ante la Autoridad correspondiente a su lugar de residencia, sin renunciar automáticamente a la última nacionalidad adquirida. El mismo contenido presentan el Protocolo Adicional con Honduras (1999), con Argentina (2001) y con la República Dominicana, (2002). El Protocolo Adicional con Perú (2000) sólo indica que las personas beneficiadas por el Convenio tienen el derecho de obtener y renovar sus pasaportes en cualquiera de los dos Estados, así como el Segundo Protocolo Adicional entre España y Guatemala (1999). En el Protocolo Adicional entre España y Colombia (1998) se precisa que ningún español de origen o colombiano de nacimiento, al adquirir la nacionalidad del otro Estado Parte y domiciliarse en su territorio, perderá la facultad de ejercer en el territorio de su nueva nacionalidad los derechos que provengan del ejercicio de su nacionalidad de origen.

Una de las materias que generan una cooperación más estrecha es la *socio-laboral*. La cooperación se inició con la mayoría de Estados Iberoamericanos (excepto Cuba y México) durante la década de los años sesenta con la conclusión de Convenios de cooperación social²³, los cuales fueron objeto de un desarrollo ulterior a través de Acuerdos complementarios de cooperación técnica internacional en materia socio-laboral.²⁴ En los años ochenta se centró en la asistencia técnica, a través del envío de "misiones" de expertos por parte de España, y en programas de capacitación y formación profesional. Más recientemente, algunas realizaciones en este ámbito se han realizado a partir del Sistema Iberoamericano, como el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social.

Con motivo de la adhesión de España a la CE, se estableció una pauta consistente en la celebración de Tratados de Cooperación con países iberoamericanos, tratando de contrarrestar las consecuencias perjudiciales de la "absorción" de España en las políticas comunitarias, que suponen un trato preferencial a otras áreas, como los PTM o el Grupo ACP. Los tratados establecían un marco favorable a la cooperación al desarrollo y a los flujos financieros (públicos y privados) hacia los países latinoamericanos. Se inició con el Tratado General de Cooperación y Amistad con Argentina (1988), al que siguieron los celebrados con México, Venezuela, Uruguay o Colombia y que se extendieron a otros países, como Bolivia o Ecuador. Una nueva generación de acuerdos ha ido sustituyendo a los marcos convencionales anteriores. Se trata de los Planes o Acuerdos de Asociación Estratégica ya suscritos con México (2001)²⁵, Brasil (2003)²⁶, Argentina (2006)²⁷, Chile (2006)²⁸, Colombia (2008)²⁹ y Perú (2008).³⁰

²³ Como los Convenios de Cooperación social con Argentina de 1965, Bolivia (1966), Brasil (1964), Costa Rica (1966), Nicaragua (1966), República Dominicana (1967), Guatemala (1967), Chile (1969) o Ecuador (1969).

²⁴ Como el concluido con Venezuela el 22 de julio de 1986. (*B.O.E.*, 31 de julio de 1991).

²⁵ La Comisión Binacional (1990) era el principal mecanismo de diálogo y concertación bilateral hasta la adopción del acuerdo en octubre de 2001, que permitió encauzar las principales

En cuanto a las peculiaridades, pueden señalarse los Tratados de Amistad perpetua con Costa Rica y Paraguay, los tratados de doble nacionalidad o los singulares Convenios relativos al Servicio Militar celebrados con Argentina, Bolivia y Costa Rica. Expresión de un vínculo de solidaridad es el Convenio de cooperación para la previsión, prevención y asistencia mutua en caso de calamidades con Argentina (1988). Un acuerdo destacado, sin duda, es el celebrado con Ecuador (2005), relativo a la conversión de deuda (50 millones de dólares) para proyectos de cooperación con prioridad para la educación, el medio ambiente y las infraestructuras, siendo el primero realizado por España bajo esta modalidad.

El Sistema Iberoamericano (SI)

Puede estimarse que la Comunidad iberoamericana (CI) es un subsistema dentro del sistema internacional, constituido por un conjunto de actores y estructuras que interactúan en procesos de decisión, regidos por valores, principios y normas autónomos y unas instituciones que les son propias. En efecto, la CI cuenta con una base jurídica que se expresa fundamentalmente en instrumentos multilaterales y organismos de cooperación institucionalizada por una parte, y en una estructura de

líneas de cooperación. Actualmente España es el segundo socio comercial y primer inversionista europeo en México.

²⁶ España es el segundo mayor inversor externo en la economía brasileña (en *stock*).

²⁷ El Plan de Asociación Estratégica refleja, como en otros acuerdos, el impulso a la "Alianza de Civilizaciones, España tiene en Argentina inversiones por valor de 42.000 millones de euros. Una inversión que se mantuvo durante la grave crisis argentina de 2001, en la que las empresas españolas se quedaron. También en materia de circulación de personas hay importantes confluencias: viven allí unos 284.000 españoles y 320.000 descendientes de ellos, mientras que España acoge a 80.000 argentinos.

²⁸ Desde que en 2003 entró en vigor el aspecto comercial del Acuerdo de Asociación de la UE con Chile, las exportaciones desde ese país a España aumentaron un 35,3% hasta fines de 2005, tanto que las españolas lo hicieron menos de la mitad, el 14,4%. Por otro lado, España es el segundo inversor extranjero en Chile, por detrás de Estados Unidos, con una inversión acumulada desde 1974 de 14.000 millones de dólares, el 23% del total recibido por ese país desde el exterior.

²⁹ El tratado contempla la celebración de reuniones bilaterales "de alto nivel", así como el establecimiento de un mecanismo de diálogo sobre derechos humanos.

³⁰ España se compromete a impulsar la demanda peruana de negociar individualmente un tratado de libre comercio (TLC) con la Unión Europea (UE), en la cual coincide con Colombia, pero con la oposición de Bolivia, en tanto Ecuador respalda la posición peruana. Se incrementan los diálogos institucionales y la concertación en favor del multilateralismo, la promoción de los derechos humanos, la lucha contra el tráfico de drogas y el terrorismo, el impulso de las inversiones recíprocas y el acceso a la UE de productos peruanos. Asimismo, España se compromete a prevenir las inmigraciones clandestinas y abrir negociaciones con Perú para la firma de un acuerdo por el que los inmigrantes procedentes de este país podrán votar en las elecciones municipales españolas.

concertación diplomática centralizada en las Conferencias Iberoamericanas, por otra.

La plasmación más intensa del SI son diversas organizaciones internacionales con funciones especializadas, así como, los instrumentos convencionales de ámbito iberoamericano,³¹ algunos de los cuales han dado lugar a estructuras de cooperación institucionalizada. El caso paradigmático es la Unión Postal de las Américas y España (UPAE) constituida tras la adhesión de España en 1926, que abrió una práctica con ámbitos preferentes en los sectores cultural, social, educativo, institucional y las comunicaciones. De ella han surgido entes como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), con una estructura compleja en la que destaca la Oficina de Educación Iberoamericana, la Organización Iberoamericana de la Seguridad Social (OISS),³² la Organización Iberoamericana de la Juventud, el Consejo Iberoamericano de Ciencia y Tecnología, la Organización de la Televisión Iberoamericana (OTI), la Asociación de Televisión Educativa o la Asociación de Bibliotecas Nacionales Iberoamericanas (Abinia).

En el ámbito social destacan el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social³³ (Acuerdo de Aplicación de 2009), que promueve la coordinación normativa en materia de protección social, respetando los sistemas nacionales de Seguridad Social, la igualdad de trato, la conservación de los derechos adquiridos o en curso de adquisición por los trabajadores migrantes y sus familias o el Convenio del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe.

La cooperación en materia de desarrollo institucional deriva de la experiencia de democratización y descentralización de los poderes públicos. Aquí se inscriben La Organización Iberoamericana de Cooperación Intermunicipal (OICI), el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), el Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU), el Centro Iberoamericano de Documentación de Patentes o el Fórum Permanente sobre Gestión Pública y Problemas de Gobierno para América Latina, el Caribe, España y Portugal.

En el plano convencional, en el marco de los Objetivos del Milenio, en 2005 se firmó la Convención Iberoamericana de Derechos de los Jóvenes, que contempla tanto derechos civiles y políticos como derechos económicos, sociales y

³¹ Un ejemplo es el Tratado sobre la propiedad literaria y artística, Montevideo de 1889.

³² Su antecedente fue el I Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (Barcelona-1950), en cuyo seno se creó una Comisión Iberoamericana de Seguridad Social; pero fue en el II Congreso Iberoamericano de Seguridad Social (Lima-1954) en el que se aprobó su Carta Constitucional.

³³ El Convenio fue adoptado por unanimidad en la XVII Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santiago de Chile (2007) y firmado por catorce países (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela) y fue ratificado por España en diciembre de 2009, siendo el sexto país en manifestar su consentimiento.

culturales y en 2008, en la Cumbre de El Salvador, se aprobó el Plan Iberoamericano de Cooperación e Integración de la Juventud 2009-2015. España también participa en convenios regionales -como el Convenio de Integración Cinematográfica Iberoamericana- o subregionales, como el Convenio "Andrés Bello" de Integración Educativa, Científica y Cultural de los Países de la Región Andina (1970).

Se dan, asimismo, múltiples estructuras de cooperación informales o con estatuto jurídico no gubernamental, como el Foro Iberoamericano de Agencias Gubernamentales de Protección al Consumidor (FLAGC), que surgió como un espacio multilateral de protección al consumidor en América Latina. En 2006 adoptó su nombre actual debido a la adhesión de España. Ejemplo de instrumentos jurídicos de *soft law* es la Carta Iberoamericana de la Función Pública, que establece los principios de la Función Pública en los países firmantes, cuyos gobiernos se comprometen a aplicar. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, fue respaldada por la XIII Cumbre Iberoamericana (Resolución N° 11 de la "Declaración de Santa Cruz de la Sierra", 2003). También pueden situarse en esta categoría la Carta Cultural Iberoamericana, adoptada en la XVI Cumbre Iberoamericana en Uruguay (2006) o La Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico, adoptada por la XVII Cumbre Iberoamericana (Resolución No. 18 de la Declaración de Santiago, 2007).

Asimismo, la cooperación institucionalizada se vertebra a través de diversas modalidades establecidas en el "Manual Operativo"³⁴ (2006), cuyos principales instrumentos son:

- Programas Iberoamericanos. Al menos 7 países participantes. Inter-gubernamental.
- Iniciativas Iberoamericanas. Al menos 3 países participantes. Inter-gubernamental.
- Proyectos adscritos. Al menos 3 países participantes. No gubernamental. (Sociedad civil y otros actores).

Como afirmaba la Directora General de Organismos Multilaterales Iberoamericanos, actualmente existen 18 programas iberoamericanos, 5 iniciativas y 5 proyectos adscritos, en materia cultural, económica, social o de recursos hídricos.³⁵

³⁴ SEGIB: <http://www.segib.org/upload/File/manualoperativo.pdf>.

³⁵ Anunciada Fernández de Córdova, "Cumbre Iberoamericana", en Carlos M. Jarque, María Salvadora Ortiz y Carlos Quenan (Editores), *América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, Secretaría General Iberoamericana-Fondo Mexicano de Cooperación Internacional para el Desarrollo con Iberoamérica. Octubre de 2009.

Las cumbres iberoamericanas

La Cumbre Iberoamericana de 1991 (Guadalajara, México) supuso el establecimiento de las bases políticas y jurídicas que permiten una caracterización de la Comunidad Iberoamericana basada en los siguientes valores:

- la existencia de una Comunidad basada en un "conjunto de afinidades históricas y culturales" y enriquecida por el pluralismo.
- la proclamación de los valores de la democracia, el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales.
- la reafirmación de los principios de soberanía, de no intervención y de libre determinación.
- el respeto del Derecho internacional y el impulso de su desarrollo progresivo, así como el fortalecimiento y renovación de la Organización de las Naciones Unidas.
- el diálogo, la solidaridad y la adopción de acciones concertadas para perseguir objetivos de participación en las relaciones internacionales globales.
- una cooperación internacional amplia, no selectiva y no discriminatoria a través del desarme general y completo, para la cual se asume la obligación de realizar consultas e impulsar políticas comunes.
- la identificación de temas prioritarios (desarme, derechos humanos, protección de los derechos e identidad de los pueblos indígenas, reajuste e integración económica, acceso general a servicios mínimos de salud, nutrición, vivienda, educación y seguridad social, deuda externa, transferencia de tecnología, protección de medio ambiente, protección y desarrollo de la infancia, de la mujer y de los sectores más vulnerables de la población, lucha contra el narcotráfico).

Aunque con una pérdida progresiva de peso político –en el plano de las relaciones internacionales-, las Cumbres se han caracterizado por su perdurabilidad en la construcción de valores, principios y normas y por la fijación de los mismos en los poderes públicos y en el imaginario colectivo. Contribuyen al respeto del Derecho Internacional y a su desarrollo progresivo. Impulsan y aportan directrices para su desarrollo, generan normas convencionales en favor de la influencia y los intereses de los Estados iberoamericanos. También promueven la creación de organismos intergubernamentales y la participación de actores sociales, económicos e institucionales. En el plano interno, consolidan y desarrollan los valores y principios de la democracia, el Estado de Derecho y los derechos humanos. Esta percepción queda reforzada por el tratamiento, pese a la división, de la crisis en Honduras (2009).³⁶

³⁶ Como ha escrito Celestino del Arenal: "No puede extrañar, en consecuencia, que la crisis de Honduras acaparase toda la atención mediática, marcarse todo el transcurrir de la Cumbre e impi-

La creación y puesta en marcha de la Secretaría General Iberoamericana (SGI), que recayó en la persona del uruguayo Enrique Iglesias, en la Cumbre de Salamanca (2005), acompañó a la conformación de un espacio cultural y jurídico común (Carta Cultural y Red Jurídica). El balance institucional refleja una serie de mecanismos que han de garantizar la concertación: las reuniones periódicas de los Ministros de Asuntos Exteriores, que han de preparar los acuerdos y facilitar su seguimiento, la SGI, la Secretaría *Pro tempore*, las reuniones de los Embajadores Permanentes ante las Naciones Unidas y las consultas informales entre los países iberoamericanos, previas a las grandes reuniones internacionales, sobre todo a la Asamblea de las Naciones Unidas, que facilitan la armonización de posiciones ante acontecimientos y temas de alcance global.³⁷ Dado que no es el propósito del proceso la creación de una Organización Iberoamericana de ámbito general, el grado de institucionalización alcanzado en ciertos ámbitos o la creación de la SGI presentan rasgos contradictorios.³⁸

Las Conferencias sectoriales de Ministros (Sanidad, Cultura, Educación, Justicia, Seguridad Social, etc.), aunque no suponen una novedad³⁹, se han institucionalizado y adquirido una nueva relevancia a partir de las directrices emanadas de las Conferencias⁴⁰. A ello hay que añadir los encuentros periódicos de representantes políticos y de la sociedad civil (Foro Parlamentario, Foro Cívico, Foro Empresarial). Además, desde el “Consenso de San Salvador” (2008), se abrió la participación a Estados, Organizaciones y actores no iberoamericanos.

diese la adopción de una posición de consenso sobre la misma, siendo sólo Portugal, en su condición de presidente de la Cumbre, el que suscribiese un comunicado especial de mínimos sobre la crisis hondureña, que de alguna manera expresaba el sentir común de los mandatarios iberoamericanos (...). En dicho comunicado se exige la restitución del presidente Zelaya “para el retorno a la normalidad constitucional”, se condenan “las graves violaciones de los derechos y libertades fundamentales del pueblo hondureño” y se toma nota, sin valoración alguna, de las elecciones del 29 de noviembre”. Ver Celestino del Arenal Moyúa, “La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance” (Fundación Carolina, Nombres Propios, Madrid, enero de 2010); <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPArenal1001.pdf>.

³⁷ Para un análisis detallado, véase: Celestino del Arenal Moyúa (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Prólogo de José Luis Rodríguez Zapatero, Fundación Carolina-Siglo XXI, Madrid, 2005.

³⁸ Joaquín Roy, “The Ibero-American Summit Process: Prospects, future development and incentives for Latin America” (Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, November 2006, University of Miami), 5.

³⁹ Como se desprende del Convenio que establece una Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Hispano-Luso-Americanos y Filipinos, firmado en Madrid el 19 de septiembre de 1970.

⁴⁰ Las 19 Cumbres celebradas han consolidado la Comunidad Iberoamericana como una realidad en el escenario global y han puesto en pie un mecanismo de diálogo, concertación y cooperación que, a pesar de sus limitaciones, continúa siendo útil, como se pone de manifiesto en los compromisos asumidos y hechos operativos o en los programas de cooperación realizados y actualmente en marcha. Celestino del Arenal Moyúa, “La Cumbre Iberoamericana de Estoril: entre la división y el avance”, 2.

La calificación jurídica de las Cumbres puede caracterizarse desde su doble condición: política y diplomática, por una parte, y jurídica, por otra, en la medida que da lugar a instrumentos normativos. En este último sentido hay que destacar que la plasmación de principios se produce al más alto nivel de la autoridad del Estado.⁴¹ La concertación se mueve en el marco de las conferencias diplomáticas, puesto que la estructura institucional no comporta ninguna de las características propias de las organizaciones internacionales, en el sentido de una estructura orgánica que matiza la igualdad de los Estados, que crea órganos autónomos de su voluntad, establece un cuerpo de funcionarios propio y adopta decisiones o elige la presidencia.⁴²

Sin embargo, este mecanismo no está privado de eficacia. La Cumbre de San Salvador (2008), al celebrarse en plena crisis económica internacional, adoptó un "Comunicado especial de la Comunidad Iberoamericana sobre la coyuntura económica mundial", en que expresaba la determinación de contribuir activamente a la transformación profunda de la arquitectura financiera internacional, que establezca instrumentos de prevención y respuesta inmediata ante futuras crisis y garantice una regulación eficaz de los mercados de capitales. También decidió coordinar las acciones para hacer frente a la crisis, comprometerse a proteger el empleo y la inversión e impulsar políticas sociales para defender a los más vulnerables. Por primera vez, la CI se pronunciaba concertadamente sobre una crisis económica mundial, planteando además soluciones a la misma.⁴³

En cuanto a la naturaleza y valor de las Declaraciones finales, hay que considerarlas incluidas en la categoría de "actos concertados no convencionales"⁴⁴. En una primera aproximación carecen de valor jurídico vinculante, puesto que no están destinados a crear derechos y obligaciones. Sin embargo, sus efectos no son completamente desdeñables puesto que se trata de actos oficiales del Estado que pueden contribuir a precisar el contenido de normas ya existentes o en proceso de creación.

⁴¹ Manfred Lachs, "La diplomatie par les conférences et le droit", en *Essays in Honour of Roberto Ago*, Giuffrè, Milán, 1987, pp. 338-339.

⁴² Claude-Albert Colliard, "Quelques réflexions sur la structure et le fonctionnement des organisations internationales", en *Mélanges H. Rolin*, París, 1964, pp. 67-79.

⁴³ Celestino del Arenal Moyúa, "La Cumbre de San Salvador: la normalización del proceso y el reto de la visibilidad" (Fundación Carolina, Nombres Propios, Madrid, diciembre de 2008); <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/Articulo%20Arenal%2012-08.pdf>.

⁴⁴ Oscar Schachter, "Les actes concertés à caractère non conventionnel", en Mohamed Bedjaoui, (Rédacteur général), *Droit international. Bilan et perspectives*, T. 1, Pedone-UNESCO, París, 1991, pp.277-282.

La dimensión europea

España y América Latina cooperaran no sólo en el espacio de la Comunidad Iberoamericana, sino, también, en la asociación birregional entre la UE y América Latina. El proceso se inició con unas relaciones convencionales muy discretas hasta mediados de la década de los ochenta. Sin atribuir exclusivamente la intensificación de los vínculos con la región a las iniciativas españolas, con motivo de la adhesión de España y Portugal, se adoptaron tanto una Declaración Común como una española relativa a las relaciones con los países iberoamericanos, instando a la mejora del Sistema comunitario de Preferencias Generalizadas (SPG) para favorecer el acceso de las exportaciones latinoamericanas al mercado europeo, se logró el desdoblamiento de la partida presupuestaria para la cooperación con los países de Asia y América Latina y se mejoró la proporción relativa de ésta en el conjunto de los fondos -así como el aumento constante en términos absolutos-, el acceso de los países de la región a la financiación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), y mayores concesiones aduaneras en el SPG hacia Centroamérica y los países andinos más afectados por la lucha contra el narcotráfico (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú).

En un plano genérico cabe destacar el mantenimiento del "Diálogo de San José" con Centroamérica y la institucionalización del diálogo con el "Grupo de Río", la creación de delegaciones de la Comisión en la mayoría de países del continente o la inclusión de República Dominicana en el Grupo ACP. Todo ello condujo al inicio del "Proceso Euro-latinoamericano" en la Cumbre de Río en 1999 y la consolidación de las relaciones con los grupos subregionales (UE-MERCOSUR; UE-América Central; y UE-Comunidad Andina).

La cooperación europea con el Pacto -antecedente de la actual *Comunidad Andina* (CAN)- se remonta al momento de su creación. Tras un primer período (1980), interrumpido por el golpe de Estado de Bolivia, las negociaciones se reemprendieron formalmente en junio de 1983, rubricándose el Acuerdo-marco en diciembre. Se trataba de un acuerdo no preferencial. Paradójicamente, la lucha contra el narcotráfico se convirtió en el punto de especificidad del diálogo euro-andino, suponiendo un incremento de la ayuda europea a los países andinos y a sus instituciones de integración y la aplicación de un arancel cero a exportaciones sensibles de productos industriales, textiles y agrícolas como café, cacao, pesqueros y flores originarias de Colombia, Bolivia, Perú y Ecuador.

El Consejo Presidencial Andino acordó transformar la unión aduanera en un mercado común tras un periodo transitorio que se prolongó hasta 2005. Desde 1999 se había reforzado la integración con un nuevo mecanismo de solución de diferencias a través del Protocolo de Cochabamba.⁴⁵ Pero la voluntad de avanzar en la integración subregional no ocultaba la grave situación de algunos de los

⁴⁵ IRELA,- *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*, Doc. DB-GRIO/00, de 23 de febrero de 2000, p. 5.

países miembros, como constató la Presidencia Europea, en su Declaración de 23 de mayo de 2000 relativa a “los derechos humanos y la situación humanitaria en Colombia.

El actual proceso negociador con la UE se estancó, después de tres rondas; Bolivia se negó a continuar por discrepancias en el diseño del acuerdo y se decidió abrir dos vías paralelas de negociación: el pilar comercial se negocia en grupo con los tres países andinos que se han mostrado interesados (Colombia, Perú y Ecuador) y los pilares de diálogo político y cooperación que se negocian con la CAN como región. Los productos originarios de la CAN se benefician actualmente del SPG-Plus, aunque las medidas fitosanitarias limitan el acceso al mercado europeo.

Centroamérica ha permanecido muy renuente a la integración, a pesar de contar con un marco institucional de cooperación política (Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) de 1951, reformada en 1962), de integración subregional -Tratado General de Integración Económica Centroamericana (MCCA) (1960)- y de derechos humanos y libertades fundamentales - Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José" (1969).

Las implicaciones de la confrontación Este-Oeste que enmarcaron la crisis centroamericana durante la década de los años ochenta son innegables. El resultado de la acción del Grupo de Contadora, el Grupo de Apoyo y la Unión Europea y sus Estados miembros contribuyeron decisivamente a propiciar una solución autónoma. Las graves violaciones de los derechos humanos (especialmente las desapariciones forzadas, las ejecuciones sumarias y arbitrarias o la práctica sistemática de torturas) afectaban fuertemente a cuatro países centroamericanos: El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Una de las peores secuelas de estas situaciones es la impunidad, que impide la reconciliación y la edificación de sistemas democráticos sobre bases sólidas⁴⁶.

Sin embargo, el proceso de integración también ha producido resultados. Tras adoptar un arancel exterior común, los miembros del MCCA fundaron, junto con Panamá, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) (1993), que actuó como un dinamizador, puesto que, según el FMI, el comercio intrarregional creció un 179.1% entre 1990 y 1998. Los miembros del MCCA cerraron su primera negociación conjunta en 1998, firmando un Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con la República Dominicana, otro con Chile (cuyos aspectos normativos se concretaron en 1999) y la negociación de un ALC con Panamá. En el plano político, destacaba la admisión de los cinco países del istmo y de la República Dominicana en el Grupo de Río como miembros permanentes.

⁴⁶ Victoria Abellán Honrubia, "Impunidad de violaciones de los derechos humanos fundamentales en América Latina: aspectos jurídicos internacionales", en Araceli Mangas Martín (Compiladora), *La Escuela de Salamanca y el Derecho internacional en América. Del pasado al futuro*, Jornadas Iberoamericanas de la Asociación de Profesores de Derecho Internacional, Salamanca, 1992, 191-204.

Las relaciones con la UE se rigieron en el plano jurídico, por el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993⁴⁷ y, en el plano político, por el diálogo institucionalizado en el "Proceso de San José". Como instrumento de "tercera generación", el Acuerdo recogía innovaciones, como la cláusula democrática o la cooperación en agricultura, pesca, sanidad, lucha contra la droga, etc.). En el plano económico, aunque inseparable de otros ámbitos, el SPG siguió constituyendo el marco comercial con instrumentos conexos para su mejor aprovechamiento (fondos de créditos, asistencia técnica y acceso preferencial). A raíz de la catástrofe producida por el Huracán Mitch (1999), la Comisión Europea aprobó el Programa Regional para la Reconstrucción de Centroamérica (PRRC) que contenía medidas sobre reducción de la deuda exterior, apoyo a la integración, especialmente al BCIE, y protección de los derechos humanos.

La integración centroamericana muestra la necesidad de racionalizar las 34 instituciones y órganos creados en distintos periodos. Pero, aunque persisten obstáculos importantes a la institucionalización, el proceso cuenta con tres órganos principales: el Parlamento Centroamericano (PARLACEN), la Corte Centroamericana de Justicia (CCJ) y el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). La CCJ tiene limitada su jurisdicción por la reserva competencial a favor de la CIDH en materia de protección de los derechos y libertades fundamentales. La no aceptación por parte de Costa Rica (sede de la CIDH) de la jurisdicción de la CCJ⁴⁸ y su ausencia del PARLACEN siguen planteando problemas de hondo calado. Sin embargo, en diciembre de 2007, la XXI Cumbre Regional aprobó un acuerdo para crear una Unión Aduanera Centroamericana que incluye la facilitación del comercio, la convergencia normativa y el fortalecimiento institucional, incluyendo el Código Aduanero Centroamericano y su reglamento.

En la V Ronda de negociación se alcanzó la consolidación de la totalidad del SPG plus para los productos centroamericanos, pero la oferta de la UE excluía productos sensibles para Centroamérica, como el banano, azúcar, carne de bovino y concentrado de frutas. En cuanto a la cooperación, el Documento de Estrategia Regional 2002-2006 de la UE priorizó diversos proyectos asignados en este período, entre ellos: el Programa de Apoyo a la Integración Centroamericana (PAIRCA) (15 millones €), con el fortalecimiento de la Secretaría General y del Comité Consultivo del SICA, la reforma de la CCJ y del PARLACEN o el Programa Multianual para la Democracia y los Derechos Humanos en Centroamérica (PPDDHAC) (11 millones €), a través del Centro para la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) y el Instituto de Derechos Humanos (IDDH).

⁴⁷ Véase: PE, Dictamen de 15 de julio de 1993 (*DO*, n° C 255, de 20 de septiembre de 1993).

⁴⁸ Véase: *La Nación*, 17 de mayo de 2009, p. 25 A

La armonización y la sinergia entre dichas estructuras, se presenta como un elemento fundamental y el apoyo de la UE al proceso parece actuar como un “federador externo”.

En abril de 2007 el Consejo Europeo aprobó las directrices de negociación del Acuerdo de Asociación (AACUE), a tenor de lo dispuesto en la Declaración de Viena (2006) y se inició en octubre de 2007 la primera ronda de negociaciones, previéndose la firma del AACUE en 2010.

En cuanto a MERCOSUR y sus Estados miembros, el Acuerdo comercial no preferencial (1971) con Argentina inició los vínculos convencionales de la CEE con América Latina, concluyéndose Acuerdos prácticamente idénticos con Uruguay en 1973 y con Brasil en 1974. Lo insatisfactorio de los vínculos se manifestó en la no renovación del Acuerdo con Argentina y en su escasa incidencia en el comercio con los otros dos países. La necesidad de superar dicha inoperancia, junto al despliegue de las competencias comunitarias en el plano de las relaciones exteriores, derivó hacia una nueva generación de acuerdos que se inició con el Acuerdo-marco con Brasil en 1980⁴⁹.

El conflicto de las Islas Malvinas (*Falkland*) fue casi simultáneo a la entrada en vigor del Acuerdo y sus secuelas produjeron un profundo desencuentro. Las discrepancias en la Ronda Uruguay del GATT, iniciada en 1986, tampoco contribuyeron a sentar las bases de un acercamiento. Los países que constituirían el MERCOSUR se alinearon en el Grupo CAIRNS, el más opuesto a las posiciones comunitarias, especialmente en materia de productos agrícolas. Así, la Política Agrícola Común (PAC) de la CE se vio fuertemente cuestionada y fue uno de los factores que condujeron a su reforma en mayo de 1992⁵⁰.

El Tratado de Asunción (1991) entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, que estableció la creación de una zona de libre comercio y de una unión aduanera⁵¹ para 1995, fue reformado por el Protocolo de Ouro Preto (1994), imponiendo correcciones al proceso, confirmando sus objetivos y permitiendo la incorporación de Chile y Bolivia en 1996, en calidad de Asociados. La firma del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la UE y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados miembros en 1995 demostró que el proceso de integración subregional se hallaba en vías de consolidación⁵². Entró en vigor

⁴⁹ Anteriormente se había firmado el Acuerdo con México (*DO* n° L 247, de 23 de septiembre de 1975), que se inspiraba en el celebrado con la India (1973).

⁵⁰ Véase Alan Matthews, “The European Union's Common Agricultural Policy and Developing Countries: the Struggle for Coherence”, *Journal of European Integration*, Volume 30, 3, July 2008, pp. 381–399.

⁵¹ Brasil y Argentina iniciaron el proceso con acuerdos bilaterales entre ellos. El primero es el Programa de Integración y Cooperación Económica (PICE) de 1986. Seguidamente, en 1988, firmaron el Tratado de Integración, Cooperación y Desarrollo y en 1990 el Acta de Buenos Aires, cuyo objetivo era el establecimiento de un mercado común.

⁵² Véase: Diego A Laporte Galli, “La Unión Europea y el Cono Sur emprenden la reconciliación”, *Afers Internacionals*, n° 31, pp. 63-97.

en 1999, habiéndose aplicado provisionalmente hasta esa fecha. Se trata de un acuerdo mixto, con participación de los Estados miembros de la UE. La reunión ministerial de Vilamoura (Portugal) entre la UE, el MERCOSUR, Chile y Bolivia (2000) supuso una actualización de la dimensión política, con la presencia del Alto Representante de la PESC, Javier Solana.

En el aspecto institucional, las limitaciones de MERCOSUR se manifestaban en la ausencia de un mecanismo de solución de controversias, los fuertes desequilibrios entre el poder de decisión de los dos Estados que actúan como “locomotoras del proceso”, Brasil y Argentina, y los socios menores, así como un peso excesivo del Consejo Presidencial⁵³. Su Arancel Exterior Común no cubría la totalidad de las partidas, convirtiéndolo en una unión aduanera imperfecta, con obstáculos no arancelarios en el interior derivados de la falta de armonización de las normas nacionales sanitarias, medioambientales y técnicas. Sin embargo, pese a los retrocesos de su arancel externo común, mejoró los mecanismos de solución de diferencias a través del Protocolo de Olivos (2002), estableciendo en 2005 un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM) con un presupuesto inicial de 100 millones de dólares.

El inicio de las negociaciones para la conclusión de un acuerdo de asociación entre el MERCOSUR y la UE fue uno de los primeros resultados de la Cumbre de Río de 1999, pero se han prolongado un decenio debido a intensas discrepancias. El principal escollo se centra en el sector agrícola. Para el MERCOSUR, la UE es el principal mercado de exportación de productos agrícolas que, por su calidad y precio, competirían ventajosamente con los europeos, de no mediar las medidas proteccionistas y los controles existentes.

Las relaciones con **México**, que se remontan al Acuerdo de 1975, entraron en nueva fase con la firma en 1997 del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación (llamado “Acuerdo Global”), tras nueve rondas de negociaciones, creando vínculos jurídicos muy completos,⁵⁴ que tienen su centro en el libre comercio, aunque abarcan la lucha contra el narcotráfico y el “lavado” de dinero, los derechos humanos, la administración pública o la democracia. Su principal instrumento fue el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) de 1999, incluyendo: acceso a los mercados, procedimientos aduaneros y reglas de

⁵³ El “eje” Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores, que cuestionan un liderazgo que promueve el comercio asimétrico, sin que exista la disposición de asumir los costes económicos y políticos de una integración más profunda, cediendo soberanía a órganos comunes, y financiar instrumentos de cohesión. José Antonio Sanahuja, “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración Latinoamericana”, en Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja (editores), *¿Sirve el Diálogo Político entre la Unión Europea y América Latina?* (Documento de Trabajo nº 15, Fundación Carolina, Madrid, septiembre de 2007), 23.

⁵⁴ El PE lo ratificó en mayo de 1999, tras un análisis de la situación interna de México y pronunciamientos sobre diversos acontecimientos. Por ejemplo, el 15 de enero de 1998 el PE condenó enérgicamente el asesinato de 45 campesinos por fuerzas paramilitares en Chiapas.

origen, compras gubernamentales, inversión y aspectos institucionales, defensa de la competencia, solución de controversias y salvaguardias. Fue el primer ALC que celebró la UE con un país latinoamericano, ya que antes se consideraba reservado a países de áreas preferenciales para la UE: la EFTA, los PTM, los PECO y el Grupo ACP. El Acuerdo Global y el ALC establecían una “triangulación” entre la UE y un Estado Parte en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), por lo que México se constituyó en el vértice de dichas relaciones, además de satisfacer las expectativas mexicanas hacia la UE⁵⁵.

Respecto a *Chile*, la firma, en 1996, del Acuerdo marco de cooperación destinado a preparar una asociación de carácter político y económico con la UE fue aprobado por el Consejo en enero de 1999. Muy pronto la firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile (noviembre de 2002) inició una nueva etapa, con el objetivo de reforzar el diálogo político, la cooperación y las relaciones comerciales, más allá de los compromisos adquiridos en la OMC: un alto grado de liberalización (Acuerdo de libre comercio de mercancías), un Acuerdo sobre vinos y bebidas espirituosas, un Acuerdo sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, la inclusión por primera vez un Acuerdo de libre comercio de servicios completo aplicable a la contratación pública y a la liberalización de la inversión y normas sobre competencia y derechos de propiedad intelectual y un mecanismo efectivo de solución de diferencias.

El diálogo político interregional: del Grupo de Río a la asociación estratégica

La tradición de circunscribir a los aspectos económicos los mayores esfuerzos de su política exterior es un hecho constatado en países latinoamericanos, como Brasil. La conjunción de este factor con el lento desarrollo de la PESC como objetivo de la integración europea, limitó las relaciones interregionales y dibujó un bajo perfil en su contenido. En la UE únicamente el PE –con una intensa participación de los eurodiputados españoles– desarrolló una sensibilidad y una visión amplia de la situación y expectativas de América Latina, a través de sus Resoluciones y Dictámenes, que, sin embargo, tenían una importancia marginal en los procesos de toma de decisiones europeos.

El carácter simbólico de las crisis centroamericanas de los años ochenta contribuyó decisivamente a alterar este estado de cosas. La UE adoptó una posición claramente diferenciada de los Estados Unidos en la percepción y la búsqueda de soluciones a dichas crisis, convirtiéndose, en ocasiones, en tensa discrepancia. El “Proceso de San José” y la cooperación a él vinculada constituye la prueba más elocuente de lo acertado de esta política. La crisis centroamericana también es-

⁵⁵ El Acuerdo de 1975 decepcionó a México, siendo poco más que un acuerdo comercial. Esperanza Durán, *Mexico's Relations with the European Community*, Working Papers 33 (IRELA, Madrid, 1992).

taba vinculada al principal interlocutor de la UE en el diálogo político: el Grupo de Río, que resultó de la unión del Grupo de Contadora (Colombia, México, Panamá y Venezuela) con el Grupo de Apoyo (Argentina, Brasil, Perú y Uruguay). La Declaración de Río, que creó el Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, fue el punto de partida para el establecimiento del diálogo institucionalizado. Tras de la adhesión de Bolivia, Chile, Ecuador y Paraguay (1990) y Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y la República Dominicana (1999), estaban representados -excepto Cuba- en él todos los países iberoamericanos.

En la I Cumbre UE-ALC (Río de Janeiro, 1999) se sentaron las bases para alcanzar una “asociación estratégica” para contribuir a configurar un nuevo orden mundial más equilibrado, con un Plan de Acción de 55 puntos. Se creó un Grupo Birregional encargado del seguimiento de los compromisos y cinco meses después, en Tuusula, Finlandia, se reordenaron en 11 áreas de trabajo, las denominadas “prioridades de las prioridades”, anunciando la negociación de acuerdos de asociación de la UE con MERCOSUR y con Chile.⁵⁶ La Declaración Final de Vilamoura (Portugal, 2000) reflejó la preocupación por el orden internacional, reclamando: a) respeto de los derechos humanos y del Estado de Derecho; b) denegación de toda aplicación extraterritorial de leyes nacionales que infringen el Derecho Internacional y c) elaboración progresiva de disposiciones nacionales e internacionales sobre la responsabilidad penal de las personas que han cometido crímenes contra la humanidad. Las conversaciones trataron de otros temas de interés general, como la lucha contra el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo, el tráfico de armas de pequeño calibre, la prevención de catástrofes y la regulación del comercio internacional en el seno de la OMC.

En la II Cumbre UE-ALC (Madrid, 2002) se recalcó el multilateralismo, los valores de paz y seguridad, democracia, derechos humanos, y combate al terrorismo. También se impulsó la Asociación estratégica con el Acuerdo con Chile y el proceso negociador entre la UE y MERCOSUR, así como se anunciaron los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación con la CAN y Centroamérica, firmados en diciembre de 2003. Tras las Cumbres de Guadalajara (2004) y de Viena (2006), en la V Cumbre (Lima, 2008) participaron 60 Estados, 27 europeos, 20 latinoamericanos y 13 caribeños. La UE y sus Estados miembros acudieron como segundos socios comerciales y primeros inversores en la región. La UE había adoptado ya 21 Documentos de Estrategia para canalizar la cooperación en el período 2007-2013, vertebrando y priorizando los objetivos de

⁵⁶ Véase, para todo el proceso: José Escribano Úbeda-Portugués, “La consolidación del modelo europeo en el marco del nuevo regionalismo internacional: el proceso de construcción de los espacios Eurolatinoamericano y Euromediterráneo”, Memoria para optar al grado de Doctor, Bajo la dirección de Francisco Aldecoa Luzárraga, Universidad Complutense de Madrid, 2006.

la AOD europea, que supone el 44% del total que percibe la región⁵⁷. La principal fuente de financiación europea es el Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (ICD) que contempla 2.690 millones de euros (2007-2013). Se destinan 556 millones de euros al programa birregional al que se suman los subregionales para la Comunidad Andina (50 millones de euros), para América Central (75 millones de euros) y MERCOSUR (50 millones de euros). El resto (1.959 millones de euros) va destinado a los programas nacionales. Además, el ICD cuenta con otros programas temáticos abiertos con una dotación global de 5.596 millones de euros. A estos instrumentos se suma el nuevo programa de Migraciones y Asilo, así como la Ayuda Humanitaria⁵⁸.

En el plano institucional, hay que destacar la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Euro-Lat), creada a raíz de la Cumbre de Viena (2006) y compuesta por representantes del PE, del PARLATINO, del MERCOSUR, del Parlamento Andino, así como del PARLACEN, que contribuyen a tejer la red interregional con sus propuestas.⁵⁹

Consideraciones Finales

La evolución de la dimensión iberoamericana de España demuestra la permanencia de unos vínculos reforzados en casi todos los ámbitos (incluidos los económicos), que ha superado los distintos avatares históricos, como las dictaduras, los golpes de Estado, los conflictos armados o las políticas unilaterales de ciertos gobiernos⁶⁰ o el cambio en las tendencias más marcadas, como en las migraciones. Dicha permanencia adquiere rasgos jurídicos e institucionales, tanto en el plano bilateral, como en el multilateral. La conmemoración del Bicentenario puede proporcionar una buena ocasión para remodelar el proceso, puesto que,

⁵⁷ José Ángel Sotillos Lorenzo, “Las cumbres Unión Europea – América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, núm. 33, Madrid, mayo/agosto de 2009, 556-557.

⁵⁸ Anna Ayuso Pozo, “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, 85-86, 201-202.

⁵⁹ En 1974 (Bogotá) se celebró la primera reunión interparlamentaria. Desde entonces se ha desarrollado el diálogo, cobrando mayor fuerza. Véase, por ejemplo, su “Mensaje a la V Cumbre UE-ALC” de 2008.

⁶⁰ La lista sería, sin duda, muy larga y, por lo que puede vaticinarse, también incompleta. Por parte de España, por ejemplo, el alineamiento incondicional del gobierno Aznar con la Administración podría ocupar un espacio señalado en el último decenio, aunque sólo fuera por su patrocinio del conflicto de Irak, contrario a los valores y principios proclamados en el “Espacio Iberoamericano” o por sus pretensiones hegemónicas en las Cumbres.

en el plano simbólico, el protagonismo procede de América Latina. En todo caso, España ha de ser acompañante en ningún caso protagonista.⁶¹

En cambio, España sí que debe seguir incentivando la política de “pequeños pasos” en las relaciones con América Latina, incrementando un funcionalismo, a veces olvidado, en todas las materias que son de su competencia, como los asuntos científicos, tecnológicos, sociales, sanitarios, culturales, educativos, institucionales, medioambientales y, sobre todo, económicos, en especial en el sector de los servicios. La reforma y modernización de las instituciones públicas o la convergencia y armonización jurídica son ámbitos con muchas realizaciones, pero que admiten una intensificación creciente a través de tratados bilaterales o multilaterales, de convenios, asociaciones y hermanamientos o de acuerdos y redes informales, con la participación de una sociedad civil que es mucho más densa y eficiente que en los años 90. Los avances en estos campos permanecen estables y duraderos lejos de la retórica y los desencuentros coyunturales de las Cumbres.

Pese a su naturaleza política, las Cumbres debieron ocuparse de la cooperación internacional, cuando en 1992 recibieron los programas que España había aplicado con motivo del V Centenario. Desde entonces, se han lanzado más de 150 proyectos y programas de cooperación principalmente en materias culturales, que, desde una perspectiva crítica:⁶² a) constituyen una cooperación limitada; b) es una cooperación asimétrica, donde España asume el protagonismo en materia de formulación, ejecución y financiación y de cuyo desarrollo, con contadas excepciones y c) se trata de una cooperación contradictoria, en la cual se han seguido los impulsos de la iniciativa española, cuyos programas deberían obedecer a los objetivos previstos, siguiendo el criterio de “singularidad”, siendo más descentralizada y fundándose en el consenso. En la Cumbre de Santiago de Chile (2007) España anunció la creación de un Fondo de Agua al que aportaría 1.500 millones de dólares. Aunque este tipo de iniciativas da contenido a las Cumbres y al SI, parece razonable considerar que España debería limitar su protagonismo para corresponsabilizar en mayor medida a sus asociados en las acciones aprobadas, incluidas las obligaciones financieras.⁶³

En cuanto a la dimensión europea, la celebración de la Cumbre UE-ALC en mayo de 2010, bajo el impulso de la Presidencia española de la Unión, supone el

⁶¹ Celestino del Arenal, “España y los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Latinoamericanas” (Fundación Carolina, Nombres Propios, Madrid, febrero de 2009), <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPArenal0309.pdf>.

⁶² Raúl Andrés Sanhueza Carvajal, “Las Cumbres Iberoamericanas. Consideraciones para su estudio”, *Las Cumbres Iberoamericanas, Tribuna Americana*, Casa de América, Madrid, 1er semestre 2005, 60-63; [http://www.casamerica.es/es/casa-de-america-virtual/publicaciones/tribuna-americana/\(offset\)/0](http://www.casamerica.es/es/casa-de-america-virtual/publicaciones/tribuna-americana/(offset)/0).

⁶³ Real Instituto Elcano, Informe: “La Política Española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia”, 2010.

reto de consolidar el acervo, pero también de diseñar y poner en práctica nuevos instrumentos, que contribuyan a tejer redes efectivas en ámbitos y sectores aún no desarrollados, más allá de los instrumentos tradicionales de cooperación, cuyo limitado efecto es sobradamente conocido⁶⁴.

Se han propuesto, como objetivos que España debería perseguir en la Cumbre de Madrid: el desbloqueo de la Ronda de Doha; la liberalización de los mercados comunitarios con apoyo técnico y contribución financiera; la conclusión del acuerdo UE-MERCOSUR; los programas de retorno; los canjes de deuda por educación; la cooperación al desarrollo entre los países de renta media; la cooperación tecnológica en agro-combustibles, la gestión del patrimonio natural, la coordinación de políticas energéticas o la creación de un Observatorio de la Migración⁶⁵.

Aunque se ha avanzado poco desde la década de los 90, si se exceptúan los Acuerdos suscritos con México en 2000 y Chile en 2002 y las Asociaciones Estratégicas con Brasil en 2007 y México en 2008 y sólo por la vía bilateral⁶⁶, sin embargo, hay que insistir en el desarrollo de las relaciones interregionales, que permiten el tratamiento de problemas y expectativas comunes, como la “Directiva de retorno”, aprobada por el Parlamento Europeo. Además, debe ponerse en activo la propuesta para que los inmigrantes (“residentes no comunitarios estables”), puedan votar en las elecciones municipales, en pro del reconocimiento de sus derechos políticos.

⁶⁴ El comercio de mercancías con ALC representa para Europa sólo un 6% del total, mientras que el comercio latinoamericano con la UE supone en torno al 14,5% de sus flujos comerciales totales. En materia de inversiones, Europa, con España a la cabeza, llegó a ser el origen de la mayoría de inversiones extranjeras en algunos países de América del Sur, aunque en la mayoría está por detrás de los Estados Unidos. En cambio, se redujeron las inversiones europeas en países que, como Bolivia, Venezuela y Ecuador, han optado, en la línea del denominado socialismo del siglo XXI, por un proceso de renacionalización de sectores atractivos para la inversión, como los hidrocarburos o industrias extractivas. La UE y sus Estados Miembros son los primeros proveedores de AOD a la región, pero la importancia que ésta tiene para los diferentes países es también muy diferente. Los flujos de AOD se concentran en América Central y en algunos países andinos. Anna Ayuso Pozo, “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 85-86, mayo 2009, 188.

⁶⁵ José Manuel García De La Cruz, “Valoración de la Declaración de Lima, V Cumbre UE-América Latina y Caribe”, Memorando OPEX N° 93 / 2008, www.falternativas.org/opex.

⁶⁶ El profesor Del Arenal señala que la entrada en la UE de 12 Estados nuevos ha incrementado la heterogeneidad en su seno, sobre todo porque los niveles de renta *per cápita* de algunos nuevos miembros son similares a los de algunos países latinoamericanos, lo que dificulta la relación en términos Norte-Sur y que ninguno de los 12 nuevos miembros tiene intereses significativos en América Latina. (Celestino del Arenal Moyúa, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?, (Documento de Trabajo, Real Instituto Elcano 36/2009, 09/07/2009); http://www.realinstitutoelcano.org/wps/wcm/connect/39f8cd004f0199b1a119e53170baead1/DT36-2009_del_Arenal_relacion_UE_America_Latina.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=39f8cd004f0199b1a119e53170baead1).

Un método a considerar sería establecer un marco birregional común y concretar las especificidades en acuerdos bilaterales. La experiencia de la UE en el marco de la Unión para el Mediterráneo, puede ser muy útil al respecto. También parece fundamental insistir en un referente constante la política exterior europea: el fomento de la integración regional. Estos valores “federales”, que constituyen una defensa del propio modelo europeo para la organización mundial, vienen proclamados en sus instrumentos jurídicos constitucionales y se concretan en este ámbito en “El consenso europeo sobre desarrollo”:

72. La Comunidad asistirá a los países en desarrollo en el ámbito del comercio y la *integración regional* propiciando un crecimiento equitativo y respetuoso del medio ambiente, la integración paulatina y sin incidentes en la economía mundial, y la vinculación entre las estrategias de comercio y de reducción de la pobreza o equivalentes (...).

III. Relaciones Birregionales

El futuro de la integración interregional. Hacia una reformulación de la comunidad internacional

Carlos Hakansson

Introducción

En la Edad Moderna los conflictos religiosos y las guerras en Europa trajeron como consecuencia el propósito de no sólo organizar sino de encontrar la paz y lograr que las comunidades políticas de la época (Estados) respeten un orden normativo que pueda ser comprendido y aceptado por todos; un marco de referencia para la política interna y externa de los Estados Europeos¹. De esta manera, los postulados de la teoría del Estado parecían mantenerse en el tiempo como marco de referencia para la comprensión de las instituciones políticas; sin embargo, desde fines del siglo XX nos encontramos ante su acelerado proceso de descomposición. La tesis de la soberanía y sus consecuencias (nacionalidad, territorio, moneda, ejército único, etc) en su momento fueron útiles para resolver unas relaciones entre estados decididos a ejercer su poder contra las diversas amenazas y hegemonías. Con el tiempo, el surgimiento del derecho internacional público se constituyó sobre la bases de relaciones entre estados (interestatal) y su máxima aspiración era la creación de una organización de naciones que, como sabemos, ocurrió al término de la segunda guerra mundial. Por eso, transcurrido más de quinientos años desde esos acontecimientos, la evolución del modelo estatal se ha detenido. En la actualidad, nos encontramos con el siguiente escenario: el Estado es muy pequeño para poder resolver problemas de índole internacional y, a su vez, parece muy grande para atender a tiempo los problemas de los ciudadanos.

La crisis del Estado parte de su burocratización en exceso, del deseo de regularlo todo y arrinconar al principio de subsidiaridad², de la superación del

¹ “El Estado ha aparecido como una nueva y específica forma de organización, en las concretas circunstancias que caracterizaron el fin de la Edad Media y el principio de la Edad Moderna”; cfr., Ernst Forsthoff, *El Estado de la Sociedad Industrial* (Madrid: Instituto de Estudios Políticos, 1975): 9.

² El deseo de regularlo todo se aprecia en el llamado reglamentismo de las constituciones modernas, un estilo de redactarlas casi al detalle, a diferencia de la concisión de la Constitución norteamericana; una tendencia nacida en Europa continental y difundida en Iberoamérica.

concepto de fronteras, territorialismo, así como de la aparición de instituciones internacionales de estructuras más flexibles y dinámicas (como los organismos no gubernamentales). Pero sobre todo por la crisis de la soberanía, del principio de territorialidad y la nación. Veamos de qué modo se han empezado a socavar sus clásicos postulados, qué tuvo que ver el derecho de integración en este proceso y la crisis de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para empezar a reformular una nueva comunidad internacional con otros principios.

La crisis del principio de soberanía

El concepto de soberanía se convirtió en el sello distintivo y la razón de existencia de todo Estado, constituyendo en el mundo todo un sistema de poderes plenos dentro sus respectivos territorios, cercados por fronteras y una constitución política como acta de nacimiento. En resumen, la soberanía es la máxima concentración del poder; es la cualidad inherente a un Estado que le otorga suprema potestad en su territorio, el control de su ordenamiento jurídico y sujeto de derecho internacional.

Hoy en día, en una época de globalización, el principio de soberanía está cuestionado como un concepto viable en una época de cambios, donde las comunicaciones, el comercio y la vida diaria se hacen cada más interdependientes. En otras palabras, el exclusivismo de un Estado nación se enfrenta al pluralismo social y cultural que demanda un mundo cada vez más global. La segunda mitad del siglo veinte también se distinguió por las diversas declaraciones de derechos humanos y, entre otros acontecimientos, por el nacimiento de la Unión Europea que cuestiona los planteamientos clásicos de la soberanía; en particular, porque el derecho de integración no permite la hegemonía de ningún Estado por demandar la institucionalidad y toma conjunta de decisiones.

El concepto de soberanía no es propio de la teoría constitucional sino del Estado. Su clásico y original significado “máxima concentración del poder” no se identifica con los postulados madre del constitucionalismo: limitación al poder, así como el respeto a los derechos y libertades. Pese a que las constituciones de inspiración europea continental y kelseniana la admiten sin discusión, pero ya no atribuyéndola al estado sino al pueblo; lo cual, desde un punto de vista realista, podría resultar una falacia si consideramos que en la práctica los ciudadanos no tenemos un efectivo poder absoluto para tomar de decisiones de gobierno una vez elegidas las nuevas autoridades.³

³ Carlos Hakansson, *Curso de Derecho Constitucional* (Lima: Palestra Editores, 2009): 239-240.

La crisis en el territorialismo

El territorio es el escenario geográfico en el que los poderes del Estado pueden desplegar su máximo potencial. Por eso, con la finalidad de proteger su integridad territorial, el Derecho internacional público ha desarrollado las reglas que limitan cualquier tipo de agresión de un Estado a otro. De esta manera, el principio de territorialidad posee una naturaleza organizativa, una característica de carácter secundario; además, el territorialismo proporciona seguridad, puede resolver un conflicto, pero también es cierto que impide avanzar al Estado como comunidad política. El problema radica cuando la existencia del Estado se condiciona al territorio. Por eso decimos que el Derecho internacional público devino en un Derecho interestatal, al apostar por una visión absolutista del principio de territorialidad y poniendo en segundo lugar a la persona humana (centro del Derecho).

El nuevo escenario global funciona en mundo sin fronteras y no acepta la territorialidad en términos absolutos. Se necesitan espacios no interestatales, esto es, que no sean dominados por los Estados sino propios de unos ciudadanos que quieran y puedan servirse de ellos. La clave entonces se encuentra en separar la territorialidad de la soberanía por ser anterior a ella. El problema del principio de territorialidad es que, al encontrarse vinculado a la soberanía estatal, también se encuentra unido a la teoría del dominio sobre el territorio de un Estado. En contraposición a lo anterior, el derecho de integración no necesita el territorialismo, todo lo contrario, impulsa la necesidad de un espacio comunitario para, en una primera etapa, facilitar la libre circulación de bienes y servicios, así como de personas. La Unión Europea, por ejemplo, cuenta con el llamado acuerdo *Schengen*, por el cual los países que lo aplican en su totalidad constituyen juntos un territorio (conocido como el espacio *Schengen*) que permite suprimir los controles en las fronteras interiores entre los Estados signatarios y crear una única frontera exterior donde se efectúan los controles de entrada en el espacio europeo con arreglo a procedimientos idénticos⁴. Una política que ha superado el clásico territorialismo estatal.

El principio de nacionalidad

A diferencia del constitucionalismo clásico del siglo XVIII, la Ilustración francesa y el Idealismo alemán del siglo XIX convirtió la nación en una entidad diferenciada, indivisible y solidaria, sustentada por los principios de nacionalidad y de autodeterminación de los pueblos que la convertía en el signo distintivo de

⁴ En 1990 se firmó el Convenio que desarrolla el acuerdo *Schengen* para construir una Europa comunitaria sin fronteras.

cada Constitución europea continental; de este modo la nación se soldaba en el Estado y el Estado en la nación.

La idea de nación fue una necesidad para distinguir a las personas que serían sujetos directos de los derechos y deberes de cada Estado. Los estados, en la teoría y práctica, sólo reconocerían una nación, un idioma y una historia. La nacionalidad fue un invento necesario en su época, pero en tiempos de integración los ciudadanos terminarían siendo sujetos de los mismos derechos y deberes. En la actualidad, de todos los presupuestos del Estado, el principio de nacionalidad se resiste a la globalización, pues no afecta sus principales planteamientos como sí ocurre con la soberanía y territorio, y es el más politizado de todos dando origen a conflictos armados internacionales, guerras civiles y causa de acciones terroristas.

En el proceso de integración europeo, el derecho de libre circulación de las personas dentro del territorio de la comunidad fue introducido por el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (CEE), firmado en Roma (1957). La libre circulación no aparecía ligada a ningún concepto de ciudadanía, se encontraba estrechamente vinculada al desempeño de una actividad económica (trabajo por cuenta ajena, actividad independiente o prestación de servicios, etc); en consecuencia, el derecho de residencia se reconoció a los trabajadores y sus familias, en relación con el derecho a ejercer una actividad laboral en otro país miembro de la CEE.

En la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París (1974) se ha planteó la necesidad de reconocer unos "derechos especiales" a los nacionales de los estados miembros de la entonces Comunidad Económica Europea, la primera ocasión en la que se pudo rastrear el propósito de trascender de un mercado común a una comunidad de ciudadanos apareció en el informe *Tindemans* (1976). En él se proponía una serie de actuaciones encaminadas a la mejor protección de los derechos de los individuos, la aprobación de medidas que hicieran cada vez más notorio el surgimiento de una "conciencia europea"; como por ejemplo la unificación de pasaportes (hoy en día es casi una realidad con la estampa de la inscripción "Unión Europea" en todos ellos), la desaparición de los controles fronterizos, la utilización indistinta de los beneficios de los sistemas de Seguridad Social, la convalidación de los títulos y cursos académicos. Un importante segundo paso fue la convocatoria de las primeras elecciones al Parlamento Europeo por sufragio universal, mediante acta de 20 de septiembre de 1976. De este modo, por primera vez apareció uno de los elementos esenciales de la ciudadanía, como es la participación democrática.

La crisis de la ONU

En la mansión de *Dumbarton Oaks* (Agosto-Octubre 1944) se llevó a cabo una conferencia con la finalidad de elaborar un proyecto para la creación de una organización internacional que reemplazara a la Sociedad de las Naciones. Los

representantes de China, URSS, Estados Unidos y el Reino Unido se reunieron para formular propuestas para la creación de una institución de alcance internacional que finalmente se convirtió en la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con más de medio siglo de existencia, es evidente que la ONU contó con grandes aciertos. El propósito de su fundación, el objetivo cumplido que todos los Estados reconocidos formen parte de ella; en la Declaración Universal de los Derechos Humanos; en la promoción de la democracia en el mundo prestado asistencia electoral y logística; en su destacado papel en el proceso de descolonización, respetando la voluntad de las comunidades mediante plebiscitos o referendos, y en el fomento del Derecho internacional. Sin embargo, pese a todo lo anterior, también ha cometido serios desaciertos desde su origen y de índole organizativo; concretamente el poder de su Consejo de Seguridad, del que, como sabemos, forman parte como miembros permanentes, y con derecho al veto, China, Francia, Reino Unido, Federación Rusa y Estados Unidos. De este modo, la ONU es una organización internacional en manos de los aliados, vencedores de la Segunda Guerra Mundial, presentes en el Consejo de Seguridad y en una posición distinta que los otros diez estados elegidos por un periodo de dos años por la Asamblea General.

En el plano de los resultados, la ONU no ha podido mantener la paz en el mundo. Los ejemplos concretos no se hacen esperar: la Guerra de Corea, la crisis de los misiles de Cuba, la guerra de Vietnam, Sudán, la invasión soviética a Afganistán, la guerra del Golfo, las guerras civiles de Angola, Argelia, Líbano, Nigeria, El Salvador o Somalia, las matanzas de Ruanda y Kosovo; la guerra de Las Malvinas, la de los Balcanes, la de Chechenia, la guerra entre Etiopía y Eritrea, recientemente la de Irak, entre otras, convierten a las Naciones Unidas, por la vía de los resultados, en un instrumento ineficaz para mantener la paz y resolver los conflictos armados internacionales⁵. Sin bien es cierto que se plantean reformas en su organización, consideramos que una enmienda a su Carta de origen será insuficiente. Por eso, no sería insensato decir que a futuro la ONU tendrá que disolverse, al igual que la Sociedad de las Naciones (18 de abril de 1946) y ceder sus competencias a una nueva organización mundial, que no sea producto de tratados de paz entre los vencedores y vencidos, como las anteriores organizaciones. La nueva autoridad mundial podría surgir a muy largo plazo y de la mano de un proceso de integración pero empezando por las relaciones de los bloques económicos a nivel interregional, similar a como ocurrió con la Unión Europea en el plano regional.

⁵ Rafael Domingo, *¿Qué es el Derecho Global?* (Pamplona: Thomson-Aranzadi, 2008): 105-139

A las puertas de un nuevo escenario mundial

El progreso de los movimientos de integración que existen en el mundo dará lugar a un nuevo escenario internacional, en mi opinión un tanto más realista y eficiente que los organismos existentes para fomentar la paz.

Como explicamos en los párrafos precedentes, el derecho internacional público contemporáneo no ha sido capaz de resolver los problemas surgidos con el final de la guerra fría y el terrorismo a escala mundial. Por eso, consideramos que la nueva autoridad mundial que está pendiente de configurar, y que sustituya a la ONU (segundo intento después de la Sociedad de la Naciones), debe ser producto de la integración interregional de los movimientos existentes en el mundo. Por tanto, no se tratará de la creación de una gran asamblea que reciba a todos los estados sin importar si son, o no, respetuosos de los principios democráticos y los derechos humanos, sino del resultado de un progresivo y modesto avance de objetivos comunes que empiezan en lo comercial hasta alcanzar la integración política. Un camino semejante al recorrido por los países de la Unión Europea. A partir de este planteamiento surge la primera interrogante, ¿es posible que el derecho de integración pueda servir de base para una nueva organización de la comunidad internacional? Para responderla es conveniente tener en cuenta las fortalezas del derecho de integración en un mundo globalizado. En ese sentido nos preguntamos también, ¿cuáles son las fortalezas que descubrimos en el derecho de integración?

El Derecho de Integración es funcionalista

La primera fortaleza es que el derecho de integración no se limita al bienestar económico sino que se convierte en una veta que lo cruza todo, lo económico, social, cultural y político. Como sabemos, el primer paso para la integración europea lo dio Robert Schuman, ministro de asuntos exteriores francés, cuando el 9 de Mayo de 1950 propone un plan diseñado por Jean Monnet para integrar y gestionar en común la producción franco-alemana de carbón y acero⁶. Esta medida de integración económica buscaba desarrollar el acercamiento entre Francia y Alemania, alejando de Europa las amenazas de una tercera guerra mundial⁷.

⁶ Las ideas de Jean Monnet consistían en que la economía francesa no podría desarrollarse si al tiempo no lo hacía la economía europea. La solución era la organización de una Europa Unida, abierta, que pusiera en común los intereses esenciales y posibilitara una comunidad real entre los miembros que la conformaran; véase, Rogelio Pérez-Bustamante, *Historia de la Unión Europea*, (Madrid: Dykinson, 1997): 87-88.

⁷ “La razón del porqué esta iniciativa se plasma en un tratado sobre el carbón y el acero es bastante simple: ambos eran vistos como elementos clave para afrontar una guerra, por lo que había temor de que el control de esas industrias por cada Estado hiciera surgir de nuevo la amenaza de la guerra entre los antiguos contendores”; cfr. José Ignacio Martínez Estay, “El ejemplo constitucional

Posteriormente, la celebración del Tratado de Roma (1957) significó el triunfo de las tesis funcionalistas, que consistía que la estrategia de integración vaya afectando poco a poco a diversos sectores económicos de manera gradual, que a la par se vayan creando instituciones supranacionales, y que los Estados miembros empiecen a ceder competencias económicas, administrativas y, en último término, políticas. En resumen, se trataba que la progresiva integración económica fuera preparando el camino hacia la unión política, un objetivo a largo plazo. De esta manera, podemos darnos cuenta que, de acuerdo con los resultados y en comparación con el derecho internacional público, el derecho de integración también se plantea metas altas (prosperidad, bienestar, justicia, solidaridad y paz) pero con resultados a la vista.

El Derecho de Integración tiende a convertirse en Interregional

La segunda fortaleza consiste en el fomento de relaciones, ya no entre estados sino entre uniones, comunidades o bloques, en el momento de desarrollo en que se encuentren, y que fomentará con el tiempo una nueva manera de practicar las relaciones internacionales que empezará a tratar los temas de modo progresivo y no tan ambicioso, es decir, que empezará en lo económico hasta alcanzar los temas políticos fundamentales que atañen no sólo a los ciudadanos de la región sino a la humanidad.

La tercera fortaleza estaría en la necesidad de forjar una nueva autoridad mundial para poder administrar todos los temas en común. Las razones que encontramos para argumentar la lectura de un nuevo orden mundial se basan en lo siguiente: en primer lugar al agotamiento del modelo estado-nación desde que el concepto de soberanía entró en crisis y su carente sostenibilidad argumentativa. En segundo lugar, debido a que los “nuevos barbaros” serán aquellas comunidades políticas que no pertenecen, ni siquiera formalmente, a un proceso de integración; en otras palabras, el mundo contemporáneo exige que los Estados se abran al mundo. En tercer lugar porque hoy en día reconocemos que todo es global; que de alguna forma, u otra, una determinada acción repercute en todo el mundo, la crisis económica, el terrorismo, y los daños medio ambientales son tres claros ejemplos contemporáneos.

*La integración interregional exige la necesidad un nuevo principio:
El principio de mundialidad*

La cuarta fortaleza fomenta el descubrimiento de nuevos principios que ayudarán a favorecer la cohesión del sistema. Nos referimos al principio de mundialidad, que surge a partir del reconocimiento a la globalización; por eso será el principio

de la Unión Europea”, Eric Tremolada, (editor), *Crisis y perspectiva comparada de los procesos de integración* (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2008): 215.

rector de la interdependencia para la búsqueda del bien común, el mismo que significará la plena participación de todos los sujetos de derecho internacional, como los Estados, los organismos de alcance internacional, el individuo y la humanidad en aquellas decisiones que por necesidad sólo pueden ser tomadas por la Comunidad internacional.

Las decisiones sobre cómo alcanzar la paz, el desarrollo, la preservación del medio ambiente sano y ecológicamente equilibrado, para fomentar la investigación en la cura de aquellas enfermedades que amenazan en potencia la vida y la salud del género humano (pues aún no existe un tratamiento o cura efectiva), la lucha contra el tráfico ilícito de drogas que tampoco puede seguir siendo un problema para los países comprometidos, y que por lo tanto también se ha globalizado, el rechazo de toda ideología que promueva toda forma de discriminación, odio y lucha entre los seres humanos como el terrorismo, y por último el problema de la deuda externa. El principio de mundialidad para nosotros debe estar inspirado en el aforismo medieval "*Quod omnes tangit, ad omnibus probeatur*". Es decir, "lo que toca a todos debe ser aprobado por todos"⁸.

El ejemplo de integración europea y sus consecuencias en la futura reconfiguración de la llamada Comunidad Internacional

El Derecho de Integración logró la Paz en Europa

En 1946, Winston Churchill, que fuera Primer Ministro británico, pronunció un discurso en la Universidad de Zúrich (Suiza), el 19 de septiembre de 1946, el cual fue considerado como uno de los primeros pasos hacia la integración durante la etapa de la posguerra. Churchill sostuvo que "[e]xiste un remedio que, si fuese adoptado global y espontáneamente por la mayoría de los pueblos de los numerosos países, podría, como por un milagro, transformar por completo la situación, y hacer de toda Europa, o de la mayor parte de ella, tan libre y feliz como la Suiza de nuestros días. ¿Cuál es este remedio soberano? Consiste en reconstituir la familia europea o, al menos, en tanto no podamos reconstituirla, dotarla de una estructura que le permita vivir y crecer en paz, en seguridad y en libertad. Debemos crear una suerte de Estados Unidos de Europa. (...) Para realizar esta tarea urgente, Francia y Alemania deben reconciliarse". En la actualidad, después de medio siglo, nadie puede negar que el proceso de integración europeo supuso la paz entre Francia y Alemania, además de fomentar un espacio de desarrollo, bienestar y resolución pacífica de las controversias haciendo empleo de instituciones comunitarias para su gobierno y de reglas jurídicas para la solución de conflictos; un proceso que no se ha detenido sino ampliado hacia el Este europeo y motivado reformas para la democrática toma de decisiones.

⁸ Sergio, Cotta, "Los derechos humanos, entre el obsequio universal y la explotación política", (Entrevista realizada por INTERPRESS, el 21 de Marzo de 1990).

El Derecho de Integración goza de primacía y efecto directo

A diferencia de la ONU, las normas y resoluciones del derecho comunitario gozan de los principios de primacía y efecto directo en los países miembros; mientras que en el derecho internacional no existe la coacción en el derecho de integración se aplican estos dos principios que hacen viable el sistema. En efecto, desde 1964, el Derecho comunitario goza de primacía sobre el estatal. El principio de primacía fue establecido en la célebre sentencia Costa/ENEL y reiterado en posteriores pronunciamientos. Su inspiración también fue notoriamente federal. En la sentencia Van Gend & Loos de 1962, el Tribunal proclamó el principio de aplicabilidad directa de los Tratados, es decir, los preceptos de éstos últimos generan obligaciones para los estados sin necesidad de ningún acto estatal de aceptación⁹. Un principio que admite la aplicabilidad directa de los preceptos constitucionales que vinculan a los diferentes poderes públicos.

El principio de progresividad promueve un crecimiento ordenado en los procesos de integración

La formación gradual de la integración tiene su razón de ser en las dificultades de orden económico y jurídico que se plantean en los estados miembros en el momento de la creación de una comunidad, pues se hace necesario llevar a cabo modificaciones en cada uno de ellos para adecuar el ordenamiento jurídico y la estructura productiva de los estados a la nueva situación¹⁰.

Este principio expresa un plan de trabajo por etapas, como si se tratara de un proyecto de construcción que siempre comienza por los cimientos y nunca por el tejado. Su observancia y necesidad es explicada por la historia. Como sabemos, a comienzos de los años cincuenta, seis estados europeos: Alemania, Francia, Italia, y los tres integrantes de la Unión Económica del entonces llamado Benelux (Bélgica, Países Bajos y Luxemburgo) firmaron por un periodo de cincuenta años, el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (más conocido como CECA)¹¹. Como sabemos, esta comunidad procuraba impe-

⁹ “Los campos en que ha sido mayor la aportación de las jurisprudencias nacionales ha sido, posiblemente, los derechos y libertades, los principios de primacía y efecto directo (aceptando su penetración en los derechos internos), las competencias comunitarias (aceptando su expansión a costa de las nacionales); y la relación de la Constitución europea con las de los estados miembros (consintiendo la primacía de la primera)”; cfr. Antonio-Carlos Pereira Menaut, Celso Cancela Outeda, Alan Bronfman Vargas, y Carlos Hakansson Nieto, *La Constitución europea*, (Santiago de Compostela: Publicaciones de la Cátedra Jean Monnet): 325.

¹⁰ Roberto Dromi, Miguel Ekmekdjian, y Julio Rivera, *Derecho Comunitario. Régimen del Mercosur*, (Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos): 53.

¹¹ A través de la CECA se creó un mercado común que implicaba la supresión de los derechos de aduana y las restricciones cuantitativas a la libre circulación de los productos, así como

dir que se repitan los enfrentamientos bélicos entre alemanes y franceses, los cuales originaron tanto la Primera como la Segunda Guerra Mundial. Desde el comienzo, en la mente de sus fundadores se encontraba alcanzar los siguientes y ambiciosos objetivos: el logro de la paz, la estabilidad, prosperidad y solidaridad en el corazón del Continente Europeo.

Parecía que las posibilidades de los primeros acuerdos habían llegado a su límite: el económico; sobre todo cuando no prosperó la creación de una Comunidad Europea de Defensa (CED)¹²; no obstante, lo cierto es que algunos años después, con los llamados Tratados de Roma, o también tratados constitutivos, se instauraron dos comunidades más para intervenir en el ámbito de la economía y la energía nuclear. De esta manera, en 1957, nació la Comunidad Económica Europea (conocida como CEE) y la Comunidad Europea para la Energía Atómica (Euratom),¹³ las cuales fueron dotadas de un cuadro institucional más complejo y con determinadas facultades para lograr fines comunes. Las metas de estas nuevas instituciones no fueron pocas, pues, consistían en el logro de un mayor nivel de prosperidad y bienestar para la ciudadanía así como el aprovechamiento pacífico de la energía atómica.

Con el paso del tiempo, y gracias a varias modificaciones, estas organizaciones, fundamentalmente la Comunidad Económica Europea, fueron expandiendo su campo de acción hacia otras áreas, como el medioambiente, el transporte, la investigación científica y académica, el desarrollo regional europeo, la unidad monetaria, así como la inmigración. Sin embargo, al mismo tiempo que extendían su campo de acción, también crecían sus facultades; hasta llegar a la actual conformación institucional de la Unión Europea (un Consejo europeo, un Consejo de la Unión Europea, un Consejo de Ministros, Parlamento Europeo, Tribunal de Justicia de las comunidades europeas, Tribunal de Cuentas, Banco Central Europeo). En resumen, la progresiva firma de los Tratados constitutivos de las Comunidades (el Acta Única, los tratados de Maastricht, Ámsterdam y

la interdicción de medidas discriminatorias y subvenciones o ayudas concedidas por los estados, dominando la libre concurrencia en el futuro; véase Rogelio Pérez Bustamante, *La Historia de la Unión Europea* (Madrid: Dykinson, 1997): 95.

¹² El tratado de la Comunidad Europea de Defensa fue ratificado por los correspondientes parlamentos nacionales, siendo aprobado por los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo y Alemania; no obstante, fue rechazado por la Asamblea Nacional Francesa el 30 de agosto de 1954.

¹³ En su momento, la integración europea en el campo de la energía atómica todavía era discutible para Alemania, que entendía como más conveniente el desarrollo de la energía nuclear con los norteamericanos y los británicos, y también era polémico para Bélgica, que gozaba de la explotación del uranio proveniente del Congo, pero la instrumentalización de este insumo serviría para neutralizar el deseo francés de integración por sectores, y permitir así la consecución de los intereses comunes a través del acuerdo de dos soluciones: la creación del Mercado Común (CEE) y del EURATOM; véase Rogelio Pérez Bustamante, *La Historia de la Unión Europea* (Madrid: Dykinson, 1997): pág. 111.

Niza) fueron los rieles del Proceso Federal europeo.¹⁴ Como hemos explicado, los acuerdos inicialmente económicos y el entusiasmo generado por sus prontos resultados, hizo posible que los estados compartan otros intereses, es decir, un conjunto de valores como la democracia, los derechos fundamentales, la economía de mercado, así como la necesidad de alcanzar la paz, la seguridad, la prosperidad y el bienestar social. Unos requisitos mínimos para poder iniciar cualquier proceso comunitario.

En síntesis, las instituciones nacen de abajo hacia arriba y no a la inversa, por eso se exige una planificación que se logra a través de un proceso que pasa por distintas etapas y en cada una de ellas se toman medidas para lograr determinados objetivos. Por todo lo anterior, debemos tener en cuenta que la formación de una nueva autoridad internacional deberá respetar el principio de progresividad pues un verdadero proceso de integración no es obra de un solo acto, todo lo contrario, es una tarea de largo aliento, de paciencia, tolerancia y empeño, pero de resultados concretos y a la vista de los ciudadanos.

Hacia una nueva comunidad internacional

El derecho de integración puede brindar los pilares de una nueva comunidad internacional que no repita los errores de los dos primeros intentos para crear una institución de alcance mundial. Los resultados obtenidos con el modelo de la Unión Europea pueden servir de ejemplo. El primero de ellos es nuclear a cualquier proceso comunitario, nos estamos refiriendo a que los procesos de integración son institucionales, no cabe la hegemonía de ninguna comunidad política. Si bien es un hecho histórico que la Unión Europea reconcilió a Francia y Alemania, y que ambos países tienen un peso e importancia en la Unión, el proceso comunitario europeo siempre se ha preocupado con cada ampliación de establecer y mejorar los sistemas de toma de decisiones creando la llamada ponderación de votos, la cual evita que los países grandes “asfixien” a los más chicos.

Otra de las ventajas de los procesos de integración radica en que éstos se identifican mejor bajo la idea de comunidades políticas que en la de estados, por ser las primeras más flexibles que las segundas. Se trata de una tarea pendiente por culminar pero es evidente que el modelo de Estado soberano, cerrado, no calza en un mundo globalizado y que tiende a la universalidad. Por eso, una vez consolidados los bloques regionales, cuando todos o la mayoría hayan transitado por el necesario camino de una unión de mercaderes a una unión de ciudadanos, es cuando se iniciará una fructífera integración interregional entre bloques, que comenzarán una relación económica que al poco tiempo demandará una regula-

¹⁴ La característica esencial del acta única es su unicidad, pues tuvo la finalidad de presentar un texto de conjunto para todos los grandes ámbitos así como el mantenimiento del mismo sistema institucional.

ción comunitaria en materia laboral, educativa, industrial, seguridad, transporte, etc; y la cesión de competencias a unas instituciones comunes con una asamblea general (parlamento mundial), con representantes de los bloques de integración que sean los brazos ejecutores de la administración y, de manera indispensable, un órgano judicial de alcance mundial que resuelva las controversias entre las regionales o de éstas con las instituciones mundiales de gobierno.

No debemos olvidar que los procesos de integración más exitosos siempre han comenzado por lo económico, que primero promovió la circulación de bienes y servicios y, como lógica consecuencia, al poco tiempo se promoverá la circulación de personas que requerirán de iguales derechos y garantías para realizarse; por eso el derecho de integración se ajusta más a un mundo globalizado, por tender a la universalidad y por ser más personal que simplemente interestatal, como aconteció con el derecho internacional público.

Es evidente que la integración de bloques deberá ser progresiva, por eso consideramos que estamos a las puertas de la constitución de una nueva comunidad internacional, que pasarán años para terminar de configurarla pero que sus primeros logros saltan a la vista, como es el cada vez mayor convencimiento que las comunidades políticas contemporáneas no pueden vivir al margen de un proceso de integración, sea del tipo que sea (zonas de libre comercio, unión tarifaria, unión aduanera, mercado común, comunidad económica, unión monetaria). Además, es evidente que se tratará de un proceso más lento pero también más realista y flexible, pues se vivirá la progresividad para la incorporación de los bloques, exigiendo como primeros presupuestos el respeto a los derechos humanos, la institucionalidad democrática y la estabilidad económica.

El éxito de la Unión Europea es el paradigma que deberán tener presente los demás bloques o movimientos de integración (NAFTA, Comunidad Andina, Caricom, Unión Africana, APEC, etc) con la finalidad no sólo de constituir juntos, gracias al inicio de relaciones, un espacio comercial global sino más bien la futura reformulación de una comunidad internacional que, al igual que la Unión Europea; pueda generar instituciones propias que sustituya a la Organización de las Naciones Unidas.

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

Carlos Francisco Molina del Pozo
Jamile Bergamaschine Mata Diz

Introducción

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

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

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

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

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

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

Cronología de las relaciones eurolatinoamericanas: Breve aproximación

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

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

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

a) Comunidad Andina de Naciones:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Mercado común del Sur:

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

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

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

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

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

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

c) Sistema de integración centroamericana:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1) Diálogo político

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Democracia, derechos humanos, Estado de Derecho, gobernabilidad y sociedad civil
- Integración regional
- Concertación política sobre los temas internacionales de interés común

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2) Comercio

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

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

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

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

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

Relaciones Económicas y Comerciales UE-CAN

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

Los valores relativos a la balanza comercial presentaron una variación positiva entre los años 1994-1996 y 2000-2003, mientras que en el período 1997-2001 la balanza comercial ha sido deficitaria alcanzando el mayor déficit comercial en el año 1998 con -2.142 millones de dólares. El comportamiento de las importaciones andinas provenientes de la Unión Europea han presentado en el período 1994 – 1998, un crecimiento sostenido, registrando en el año 1998 (8.380 millones de dólares) el máximo valor histórico del período 1994–2003. A partir del año 1999, las importaciones presentaron un comportamiento variable, con cierta tendencia positiva hasta el año 2001 (6.971 millones de dólares), para luego decaer en el año 2002 (5.879 millones de dólares) y recuperarse en el año 2003 (6.440 millones de dólares).²⁰

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

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

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

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

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

Relaciones Comerciales UE-MERCOSUR

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

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

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

²² Fuente: Comisión Europea, 2006.

²³ Fuente: Eurostat, 2008.

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

Relaciones Comerciales UE-SICA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

3) Cooperación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La Relación Birregional y la Desintegración en América Latina

Lorena Ruano

Introducción

El tema de la integración regional ha sido un elemento central en las relaciones de la Unión Europea (UE) con América Latina y el Caribe (ALC) desde que éstas comenzaron a institucionalizarse durante la segunda mitad de los años noventa en lo que se conoce como el “Proceso de Río”. Esto se debe principalmente a dos razones: por un lado, la UE ofrecía un modelo de liberalización atractivo y basado en la integración regional; por el otro, la UE intentó fomentar los procesos de integración en América al ligarlos a las negociaciones comerciales. Sin embargo, a diez años de iniciado el Proceso de Río, la situación en este terreno deja mucho que desear y ha arrojado resultados paradójicos: los únicos países de América Latina que cuentan con acuerdos de libre comercio con la UE, México y Chile, no están integrados con los otros países de la región. El presente escrito propone que esto ha sido así porque, en el nuevo milenio, se fueron erosionando las condiciones que, en los años noventa, habían puesto el tema de la integración regional en centro de la relación ALC-UE. El trabajo también apunta algunas de las implicaciones que se derivan del relativo fracaso de esta política.

Con el fin de desarrollar este argumento, el análisis se ha dividido en cuatro secciones. La primera identifica las causas por las que el tema de la integración regional resultó prominente en la agenda del Proceso de Río, para lo cual se identifican elementos en dos niveles: global y regional. La segunda parte ofrece un recuento del estado actual de esta política: no hay acuerdos comerciales entre la UE y los arreglos de integración regional en América Latina, y el único que tiene posibilidades de concluirse exitosamente es el acuerdo con Centroamérica. La tercera sección retoma cada nivel de análisis para resaltar cómo se han ido socavando los fundamentos de esta política, sobre todo a partir de 2004. La última sección se detiene para analizar más detalladamente el nivel regional en América Latina: los acuerdos de integración regional con los que la UE empezó a negociar dejaron de ser los interlocutores que se requerían para lograr acuerdos de naturaleza comercial.

La Integración Regional como Elemento Central de la Agenda ALC-UE

Dos razones centrales estuvieron detrás de la importancia que cobró el tema de la integración regional en la agenda ALC-UE: primero, el apogeo del regionalismo en los años noventa (con la UE como modelo) y, segundo, la intención europea de negociar acuerdos comerciales con otros bloques. En los párrafos siguientes se analizan con más detalle estos dos elementos que pusieron en el centro de la agenda bi-regional ALC-UE al tema de la integración regional y de las negociaciones comerciales entre la UE y los bloques que estaban surgiendo en América Latina.

El auge de la integración regional en América en los años noventa y el modelo europeo

A principios de los años noventa, varios factores a nivel sistémico favorecieron la idea de que el mundo se estaba conformando en “bloques” y que era imperativo pertenecer a uno para no quedarse fuera de la jugada. Las caídas del comunismo y de la Unión Soviética dieron paso a un periodo en que el liberalismo económico predominaba. Los países de Europa del Este emprendieron una transformación de sus economías que culminaría con su adhesión a la UE. En gran medida, éste era el camino que muchos países latinoamericanos habían recorrido en los años ochenta, tras la crisis de la deuda. Grandes reformas privatizadoras y de ajuste estructural interno se veían acompañadas por la liberalización económica hacia el exterior.

Sin embargo, las reglas de esa apertura no quedaban claras en el plano global, debido al estancamiento de la Ronda Uruguay del GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio –conocido por sus siglas en inglés: *General Agreement on Tariffs and Trade*). Numerosos países (desde Europa hasta Estados Unidos) vieron en la integración regional una estrategia alternativa de liberalización comercial, más pragmática y factible que la negociación en el GATT, pues se enfocaba a los vecinos y principales socios económicos.¹ Además, pertenecer a un arreglo de este tipo daba seguridad a las inversiones y hacía el comercio más predecible en un periodo en el cual el mundo parecía agruparse en “bloques” regionales. Este tipo de acuerdos también tuvo la función de ser un amarre externo de la política económica de los países que los firmaban, para proteger las reformas de los vaivenes de la política nacional. Así, el contexto internacional favoreció el surgimiento de lo que en América Latina se conoció como “nuevo regionalismo”.

A diferencia del “viejo”, el nuevo regionalismo prometía funcionar porque se basaba en la intención de los estados miembros de abrir sus economías. No hay

¹ Miles Kahler, *Regional Futures and Transatlantic Economic Relations*, (New York: Council on Foreign Relations Press for the European Community Studies Association, 1995).

que olvidar que la cooperación regional es un viejo anhelo latinoamericano que ha dado lugar a acuerdos anteriores como la ALALC (Asociación Latino Americana de Libre Comercio), cuyos pobres resultados se debieron a que los países seguían un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, lo cual no es compatible con la integración económica.² En contraste, a mediados de los noventa, la idea de liberalizar y abrir las economías del continente era tan fuerte y extendida,³ que se habló del “consenso de Washington”, y, en la Cumbre de las Américas de 1995 en Miami, el presidente norteamericano, Bill Clinton (1993-2001) pudo anunciar el inicio de negociaciones para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) que se sumaba a los procesos regionales ya existentes en Centroamérica, la zona andina y el Cono Sur.⁴

En el nivel regional, la UE, en su calidad de experimento “más avanzado” de integración, se percibía en América Latina como un “modelo” de estrategia para lograr la estabilidad y el crecimiento sustentable. Así, la proliferación de intentos de integración regional en América a principios de los noventa convirtió a la UE en referencia ineludible.⁵ De hecho, políticos en MERCOSUR y en América Central se han referido, repetidamente, a la UE como modelo a seguir.⁶ Por tanto, no es ocioso analizar con más detalle algunos de los paralelismos entre los procesos de integración latinoamericanos y el europeo, pues ello permite destacar algunos elementos que, a nivel regional, incidieron en el auge de los procesos de integración en los noventa.

Comenzando por el MERCOSUR, se ha dicho que, así como la UE se fundó alrededor del eje Franco-Alemania, la cooperación en Sudamérica se ha basado en

² Robert Z. Lawrence, “Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration: Changing Paradigms for developing countries”, en *Trade Rules in the Making: Challenges in Regional and Multilateral Negotiations*, eds. Miguel Rodríguez Mendoza, Patrick Low, y Bárbara Kotschwar, 31 (Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 1999). Ver también, Banco Interamericano de Desarrollo, *Más allá de las fronteras: El nuevo regionalismo en América Latina*, Progreso económico y social en América Latina, Informe 2002, (Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo).

³ Para una revisión de las razones que se han dado para explicar este consenso véase: Beth Simmons y Zachary Elkins, “Globalization and policy Diffusion: Explaining Three Decades of Liberalization” en *Governance in a Global Economy: Political Authority in Transition* eds. Miles Kahler y David A. Lake, 275-305 (Princeton y Oxford: Princeton University Press, 2003).

⁴ Richard E. Feinberg, *Summitry in the Americas: a Progress Report* (Washington D. C.: Institute for International Economics, 1997): 151-160; Herminio Blanco y Jaime Zabudovsky, “ALCA, un largo y tortuoso camino”, *Foreign Affairs en Español* 3, no. 4 (2003): 115-128.

⁵ Stephen Clarkson, “Apples and oranges’: prospects for the comparative analysis of the EU and NAFTA as continental systems” (European University Institute Working Papers, RSC n. 2000/23, Robert Schuman Centre for Advanced Studies Florence, Italy).

⁶ Claudia Sánchez Bajo, “The European Union and Mercosur: a case of inter-regionalism”, *Third World Quarterly* 20, no. 5 (1999): 933

la reconciliación entre Argentina y Brasil.⁷ Ambos casos han enfrentado procesos de ampliación y profundización, así como la necesidad de insertar a su región en la economía mundial y con la economía estadounidense en particular.⁸ Siguiendo el ejemplo europeo, los miembros de MERCOSUR buscaron establecer una unión aduanera.⁹ Por su parte, la UE ha promovido activamente la exportación de su 'modelo' de integración y ha sido la fuente principal de entrenamiento y ayuda a nivel técnico. En 1993, la UE creó en Montevideo el Centro de Formación para la Integración Regional, CEFIR, que se enfocó primero en comercio, aduanas, políticas de competitividad y ajuste, y condiciones de estabilidad. Más tarde, la asistencia se extendió a temas como tráfico de drogas, armonización de estadísticas, así como entrenamiento de funcionarios y técnicos de MERCOSUR sobre los aeropuertos, puertos, y puntos de cruce de fronteras.¹⁰ Además, ciertas reglas de armonización en MERCOSUR están copiadas de las europeas, entre otras razones, porque esto permite una fácil inserción de los productos provenientes de MERCOSUR al Mercado Único europeo.

Aunque el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) no es tan comparable al caso europeo, existen factores comunes a un nivel muy general que comparte con otros acuerdos regionales de integración en América Latina: la intención de dar un anclaje externo a las reformas liberalizadoras de finales de los ochenta en México y la estrategia norteamericana de amarrar ciertas reglas comerciales con los socios económicos más importantes ante la incertidumbre de la ronda Uruguay del GATT. Además, el TLCAN es más que un simple acuerdo para reducir aranceles y se inscribe dentro del marco de la integración regional, porque incluye medidas que van 'más allá de las barreras arancelarias' y que modifican las regulaciones nacionales. El TLCAN también cubre políticas ambientales y laborales. Sin embargo, hasta ahí llegan los aspectos comunes, pues el gran tamaño y poder de Estados Unidos hacen la relación con sus socios asimétrica a un grado que no es visible en Europa, ni en ninguna otra región.

Por su parte, la Comunidad Andina (CAN), el acuerdo más antiguo de América, presenta en el papel grados de institucionalización que no tendrían nada que pedir a Europa. Cuenta con un Consejo Presidencial Andino, un Consejo de Mi-

⁷ Paulo S. Wrobel, "From Rivals to Friends: The Role of Public Declarations in Argentine-Brazilian Rapprochement," in *Declaratory Diplomacy: Rhetorical Initiatives and Confidence Building*, eds. Michael Krepon, Jenny S. Drezin, y Michael Newbill, 135-151. Report of The Henry L. Stimson Center. Washington, D.C.; Etel Solingen, *Regional Orders at Century's Dawn: Global and Domestic Influences on Grand Strategy*, (Princeton: Princeton University Press, 1998).

⁸ Andrew Hurrell "Regionalism in the Americas," en *Regionalism in world politics*, eds. Louise Fawcett y Andrew Hurrell (New York: Oxford University Press, 1995).

⁹ Lia Valls Pereira "Toward the Common Market of the South: Mercosur's Origins, Evolution, and Challenges," en *MERCOSUR: Regional Integration, World Markets*, ed. Riordan Roett (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1999): 7-23.

¹⁰ Sánchez Bajo, 935

nistros de Relaciones Exteriores, una Comisión, una Secretaría General y Tribunal de Justicia. Durante los años noventa, se dio una importante reactivación del proyecto de integración andina, fruto de los factores sistémicos arriba mencionados, así como del comercio floreciente entre Colombia y Venezuela. En 1993, se tomó la decisión de instalar un arancel externo común (unión aduanera), aunque se topó con serias dificultades a la hora de su puesta en marcha. En 2003, la idea de crear de un pasaporte andino buscó avanzar hacia el libre movimiento de personas. Sin embargo, en la práctica, la realidad política y social de la región parece hacer caso omiso de estas construcciones jurídicas, que no tuvieron el peso suficiente como para contener los desencuentros entre los estados miembros que están llevando a su desintegración (ver más adelante).

Por su lado, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), que también arrastra una larga historia de acuerdos vacíos de contenido real, vivió un proceso de reactivación importante a raíz de la pacificación y democratización de la región centroamericana a mediados de los ochenta, el cual se vio reforzado por la ola liberalizadora que empujó al nuevo regionalismo en toda América. Además, los gobiernos de los estados miembros estuvieron conscientes de que, por su tamaño, la integración era crucial para tener un mayor peso en el sistema internacional. La gran cantidad de instituciones regionales en Centroamérica, con membresía muy variable (pues no todos los países son miembros de todos los acuerdos) la hacen muy distinta de la UE.¹¹ La UE también ha contribuido a nivel técnico a reforzar los procesos de cooperación entre los estados miembros, por ejemplo, en la agilización de los trámites aduaneros.¹²

Los procesos que se desarrollaron con el nuevo regionalismo en América no sólo tuvieron como referente importante a la UE, sino que compartieron con ella el impulso que resultó de factores sistémicos durante los años noventa. La propia UE vivió una década dorada a raíz del Tratado de Maastricht (TUE) de 1992, durante la cual se profundizó el mercado único, se ampliaron las políticas redistributivas y se institucionalizó su acción hacia el exterior. A nivel regional, la caída de la cortina de hierro, que dejó a Europa Occidental a cargo de gran parte de los países del Centro y Oriente del continente, fue también un acicate que fomentó la idea de profundizar la integración ante una eventual ampliación.

En resumen, dentro de aquél contexto de liberalización, los países de América Latina veían sus relaciones con la UE como contrapeso a la hegemonía de Estados Unidos, no sólo para diversificar el comercio y las inversiones, sino también como referente normativo sobre asuntos políticos sustantivos que iban del

¹¹ Aunque tampoco hay que olvidar que Europa es un continente altamente institucionalizado y que la UE no es la única organización en la región. Comparte espacios y algunas membresías con la Organización del Tratado Atlántico Norte, el Consejo de Europa, la European Free Trade Agreement, la Organización de Seguridad y Cooperación Europea, entre otras.

¹² “Centroamérica y Europa negociarán TLC en mayo”, *El Nuevo Diario* (Managua), 07/11/2005.

comercio a la seguridad, pasando por la democracia. Así pues, a pesar de que la experiencia europea no es replicable, la formación de acuerdos regionales en el continente americano a partir de los años noventa tuvo a la UE como referencia y fuente de apoyo técnico.

La negociación entre bloques como eje articulador del Proceso de Río

El año 1992, fue un punto de inflexión importante en la relación entre la UE y América Latina, pues España completó su integración a la UE y, con ello, buscó “europeizar” la relación con América Latina que había renacido con la transición a la democracia. Intentó pues restablecer los vínculos económicos que se habían dañado con su pertenencia a la Política Comercial Común, utilizando algunos mecanismos ya existentes, desde el diálogo de San José, hasta las cumbres iberoamericanas. Junto con intervenciones puntuales por parte de Felipe González, el nuevo Vicepresidente de la Comisión Europea, Manuel Marín, logró vencer las resistencias de Francia y Gran Bretaña a recalibrar las relaciones exteriores de la UE para corregir los sesgos existentes en contra de América Latina, la cual comenzó a figurar en el radar europeo.¹³

Ese mismo año se estableció la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y desde entonces, la UE ha tenido entre sus objetivos de política exterior, fomentar la formación de acuerdos de integración regional en otras partes del mundo. América era el único continente fuera de Europa donde esto parecía estar sucediendo de forma viable. Así, el nuevo regionalismo que se dio en los años noventa en el continente americano constituía un activo que compensaba, en buena medida, el bajo nivel que América Latina ocupaba entre las prioridades de la UE. En el Consejo Europeo de Corfú de 1994 se definieron líneas específicas para la recién estrenada PESC, entre las cuales se declaró que el comercio y las inversiones serían el fundamento de las relaciones con América Latina.¹⁴ Este objetivo cobró mayor relevancia con el inicio de la negociación del ALCA, lo cual desató temores de desviación de comercio en la Comisión Europea y los Estados Miembros y estimuló el interés europeo por firmar acuerdos de libre co-

¹³ Por ejemplo, habían claros sesgos en la distribución de los recursos del Fondo Europeo de Desarrollo que dejaban a América Latina en relativa desventaja y por tanto, afectaban a España: al adoptar los lineamientos comunitarios de ayuda al desarrollo, el monto de ayuda española hacia América Latina pasó de 53% en 1989 a 27% en 1990, pues la mayoría se destinaba a países ACP en los que España no tenía interés. Edward Schumacher, “Spain and Latin America: The Resurgence of a Special Relationship” en *Europe and Latin American in the World Economy*, Kaufman y Simon, eds., 122-123 (Boulder, Colorado: Lynne Rienner, 1995). Sobre el papel de Marín, ver “Pelea en la Comisión Europea sobre el acuerdo de libre comercio con México”, *El País*, 6/02/1995.

¹⁴ José Antonio Sanahúja, “Trade, Politics, and Democratization: The 1997 Global Agreement Between the European Union and Mexico” en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Special Issue: The European Union and Latin America: Changing Relations, 42, no. 2 (2000): 44.

mercio con la zona.¹⁵ Se decidió entonces, en parte por insistencia brasileña, y en parte porque ya venía avanzada la negociación con MERCOSUR, sujetar la parte más importante de la relación (i.e. la firma de acuerdos de libre comercio) a este formato: la UE negociaría con los “bloques” los acuerdos comerciales que buscaban los países de América Latina. La lógica oficial era que la negociación con la UE serviría de acicate para fomentar la cooperación entre los miembros de estos acuerdos, al verse obligados a presentar posiciones comunes, y con el tiempo, esta práctica tendría efectos en otros ámbitos, profundizando así los procesos de integración.

Así pues, durante la segunda mitad de 1995, la presidencia española de la UE persiguió este objetivo como una de sus prioridades, logrando un acuerdo con MERCOSUR en 1995, otro con Chile en 1996, y preparando el terreno para uno más ambicioso con México.¹⁶ Esto coincidió con la insistencia brasileña de que MERCOSUR negociara como bloque sus acuerdos externos, tanto con la UE como con el resto de las Américas.

En consecuencia, el interés por impulsar la integración regional quedó plasmado en la agenda de relación bi-regional como uno de los ejes articuladores desde la cumbre de Río de 1999, cuando se lanzó el proceso de cumbres bi- anuales de jefes de estado y de gobierno de la UE y América Latina y el Caribe: “[l]a innovación de la Cumbre de Río [...] consiste en promover la integración regional de la cuenca del Caribe, incluyendo en ella a los países del Cali, (Comunidad y Mercado Común del Caribe), de América Central y del norte del subcontinente.”¹⁷ Uno de los instrumentos para promover dicha integración era que la UE negociaría la apertura de su mercado con los bloques, y no con países individuales.

¹⁵ Pascal Lamy, “Regionalism and multilateralism in Latin America”, discurso pronunciado ante la Federación de Industrias del Estado de São Paulo (FIESP), São Paulo, 10/07/2001, (Speech/01/341). El documento presentado por la Comisión Europea en donde se proponía negociar un tratado de libre comercio con México, subrayaba que la UE “puede temer a medio plazo que el efecto de desvío de comercio provocado por el TLC sea superior al efecto de creación de flujos comerciales...”, en “Bruselas propone a México un acuerdo de libre comercio”, *El País*, 12/01/1995.

¹⁶ La diferencia principal entre el acuerdo con México y con MERCOSUR estribó en que la entrada en vigor de todo el Acuerdo Global firmado en 1997 se daría al mismo tiempo que el de la entrada en vigor del TLCUEM, negociado posteriormente y firmado en 1999. En cambio el acuerdo marco con MERCOSUR entró en vigor, mientras que las negociaciones de libre comercio nunca concluyeron.

¹⁷ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, de 31 de octubre del 2000, sobre el seguimiento de la primera cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea (COM/2000/0670 final). En paralelo a la primera reunión de la UE con América Latina y el Caribe en Río de Janeiro en 1999, tuvo lugar una con los miembros de MERCOSUR y Chile, en la que los jefes de Estado y de Gobierno coincidieron en que “la promoción de sus procesos de integración” contribuirían a una relación más dinámica. “Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de Mercosur, Chile y de la Unión Europea. Comunicado Conjunto de Rio de Janeiro”, Río de Janeiro, 28/06/1999, (PRES/99/207).

El estado actual de las negociaciones comerciales entre bloques regionales

A diez años de lanzado este proceso, los resultados de las negociaciones comerciales entre la UE y los arreglos de integración regional de América Latina han sido muy pobres. Como se mencionó líneas arriba, los únicos países de la región que han obtenido acuerdos de esta naturaleza, han sido México y Chile, los cuales, a pesar de su espectacular apertura económica, no están integrados a ningún bloque con otros países latinoamericanos. México logró firmar un Acuerdo de Asociación con la UE¹⁸ que entró en vigor en el año 2000, gracias a que, por un lado, su agricultura no representaba un reto para la Política Agrícola Común (PAC) europea, y por otro, a que los negociadores mexicanos lograron evitar que se separara la entrada en vigor de la parte comercial del resto del acuerdo, como sí había sucedido con MERCOSUR. Si bien la firma del TLCAN en 1994 fue un incentivo importante para que la UE decidiera negociar, lo cierto es que se negoció con México en lo individual, y no con América del Norte, pues la relación entre la UE y Estados Unidos es un mundo aparte, que incluye una alianza militar (OTAN) y los mayores flujos de comercio e inversiones del mundo.

En noviembre de 2002, Chile logró un acuerdo de asociación aún más completo que México, en virtud de que su política exterior de esos años estuvo dedicada a la firma de numerosos tratados de libre comercio. El acuerdo, que entró en vigor en 2005, incluye, además de la reducción de aranceles, reglas para licitaciones gubernamentales y protección para los flujos de inversión. El comercio entre ambas partes se duplicó en pocos años.

En cambio, la negociación comercial con el MERCOSUR, cuyo principal socio comercial externo es la UE, lleva años estancada por dos razones principales. Primero, destaca el proteccionismo agrícola europeo ante lo que son verdaderas potencias exportadoras de productos que compiten directamente con los productos templados europeos (cereales y ganadería): Brasil y Argentina. En relación con este impasse, se vinculó el progreso de las negociaciones a una liberalización de los mercados agrícolas a nivel global en el marco de las deliberaciones de la Ronda de Doha, de la Organización Mundial de Comercio (OMC), creada en 1995, las cuales fracasaron en 2003. Segundo, es importante señalar que las dificultades entre los miembros de MERCOSUR para llegar a posiciones comunes en la negociación han sido crecientes, y ello está íntimamente relacionado con los procesos centrípetos que ha venido experimentando la organización en los últimos diez años y que se mencionan más adelante.

Con la CAN las negociaciones despegaron con dificultades, según los europeos, porque los países miembros fueron incapaces de ponerse de acuerdo para

¹⁸ El nombre de este Tratado de Asociación, que se conoce comúnmente como “Acuerdo Global” es, “Tratado de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea”.

establecer posiciones comunes. Sin embargo, el problema principal aquí proviene del proceso de descomposición en que han entrado las relaciones entre los que fueron miembros de esta configuración regional y que hicieron el proyecto inviable desde 2004. Después de un año, la UE decidió continuar las negociaciones por separado con Colombia y Perú, las cuales podrían concluir durante 2010, bajo el impulso de la presidencia española.¹⁹

Centroamérica, en cambio, sí ha logrado mantener vivas las negociaciones con la UE, las cuales constituyen hoy la única esperanza real de que funcione el proyecto de realizar un acuerdo entre dos bloques regionales, como se pretendía al iniciar el Proceso de Río. La abrogación en 2008 del Acuerdo de Cotonú, por medio del cual la UE otorgaba preferencias comerciales a las antiguas colonias de sus estados miembros de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) en detrimento de América Latina, quitó un obstáculo central que había entorpecido, no sólo esta larga negociación, sino también la relación comercial con América Latina en general desde los años sesenta.²⁰ Esto también permitió la reciente solución en el seno de la OMC de la añeja controversia acerca del comercio de bananas relacionado con el sistema de preferencias europeo, lo cual ha despejado aún más la negociación. Sin embargo, con las acusaciones de fraude en las elecciones municipales nicaragüenses de 2008 y el golpe de estado en Honduras de 2009, la UE suspendió la ayuda a esos países, y surgieron nuevas incógnitas que paralizaron la negociación y amenazaron con descarrilarla.²¹

Tras una revisión somera del estado de negociaciones, la siguiente sección se avoca a identificar los elementos que han llevado a este estado de cosas.

La erosión de los factores que favorecían la negociación entre bloques

Con el nuevo milenio, los factores principales que habían dado pie al “nuevo regionalismo” (y, en consecuencia, a la idea de negociar acuerdos de libre comercio entre bloques), se fueron erosionando. En el nivel sistémico, la tendencia de los noventa a formar bloques regionales dio paso a la “globalización” del nuevo milenio. Por un lado, la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, la creación de la OMC en 1995 y el lanzamiento de la Ronda de Doha a finales de los noventa quitaron incentivos importantes a la negociación de acuerdos de libre comercio regionales y a la negociación entre bloques, pues quizá se podía lograr los mismos resultados a nivel global, con mayores ventajas para todos. Por otro lado, el consenso liberalizador de los noventa fue transformándose bajo los efec-

¹⁹ “Perú, Colombia y UE podrían cerrar negociaciones de acuerdo en una próxima ronda”, *AFP*, 22/01/2010.

²⁰ “Replacing the Cotonou agreement”, *The Economist*, 03/01/2008; “Trade Winds: Finally, a deal with Europe”, *The Economist*, 16/10/2008.

²¹ “España prevé normalización con Honduras”, www.bbcmundo.com, 27/01/2010.

tos de la “globalización” que comenzó a mostrar los aspectos negativos de la apertura económica hacia el exterior, tanto en Europa como en América. Además, otras preocupaciones de carácter global, como la seguridad y el medio ambiente, se erigieron en nuevas prioridades. A raíz del ataque a las Torres Gemelas, Estados Unidos enfocó su política exterior en los temas de seguridad y dejó promoción de la liberalización económica en un segundo plano.

A nivel regional, los distintos arreglos comenzaron a entrar en crisis por distintas razones que conviene analizar. La propia UE sumida en un ambiente sombrío, y más introvertida de lo usual, perdía el aura de éxito que antaño la convirtió en modelo. El optimismo de los años noventa cedió su lugar a un ambiente de cuestionamiento del proceso de integración en Europa, conforme avanzó por un accidentado camino de reforma interna para preparar a la Unión para la ampliación al Este. El “Proceso de Laeken” que desembocó en la firma del Tratado Constitucional, buscaba completar lo que los tratados de Amsterdam (1997) y Niza (2000) habían dejado pendiente en términos de reforma institucional, lo cual dejó entrever lo difícil que se estaba volviendo generar consensos en la UE. El rechazo de los votantes franceses y de los Países Bajos al Tratado Constitucional en 2005 trajo desencanto y duda al corazón de la Unión, además de dejarla sin los ajustes al sistema de toma de decisiones que se hacían necesarios al pasar de quince a veinticinco miembros (veintisiete, a partir de 2007). Han sido necesarios otros cuatro años, un nuevo tratado, el de Lisboa, una serie de concesiones a gobiernos particulares y dos referendos en Irlanda, para que la UE lograra salir, en 2009, del atolladero institucional en que se encontraba. Los jalones y reyertas por el presupuesto comunitario en 2006 también contribuyeron a enfrentar a los estados miembros entre sí, así como a las instituciones de la Unión. Estos asuntos han contribuido a que predominen las preocupaciones internas en la UE, acentuando su tendencia, ya de por sí marcada, hacia la introversión.²² Por si fuera poco, la situación social y política en Francia, uno de los miembros más antiguos e importantes de la Unión, llevaron a que buscara posponer, una vez más, la reforma de la PAC, uno de los obstáculos más importantes a la liberalización comercial, tanto a nivel global como a nivel bilateral y birregional. Finalmente, la mayoría de los nuevos miembros de la UE (exceptuando Polonia), están prácticamente descubriendo que tienen que tener una relación con América Latina, merced de su adhesión a la UE.²³

En América, se descarrilaron las negociaciones del ALCA a partir de 2003, lo cual generó dos tipos de consecuencias muy negativas para las negociaciones entre la UE y los bloques de América Latina. Por un lado, generó fuertes incenti-

²² Lorena Ruano, “The European Union and Regional Integration in the Americas” en *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, eds., Louise Fawcett y Mónica Serrado, 61-64 (London: Palgrave MacMillan, 2005)

²³ Lorena Ruano, “Retos y oportunidades de la ampliación de la Unión Europea para México y América Latina”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, no. 71 (2004): 83.

vos para que algunos países buscaran acuerdos bilaterales individuales con Estados Unidos a costa de los compromisos regionales con sus vecinos, lo cual, como se menciona más adelante, afectó seriamente a la CAN y, en menor medida, al MERCOSUR. Por otro lado quitó uno de los incentivos más fuertes que habían tenido los europeos para emprender negociaciones comerciales con Latinoamérica: el temor a perder cuotas de mercado.

El fracaso del ALCA se debió a varias causas, entre ellas, el proteccionismo agrícola norteamericano y la negativa brasileña a ceder en un sector de interés fundamental para su economía.²⁴ También fue reflejo de una tendencia más profunda hacia la polarización ideológica en el continente. La articulación por parte de Venezuela de la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), un esquema de cooperación regional basado en afinidades políticas, tuvo como uno de sus objetivos centrales hacer fracasar la negociación del ALCA, percibida como una manifestación de la hegemonía norteamericana. Sin embargo, cabe anotar que se perdió una oportunidad para que América Latina negociara en bloque y pudiera así extraer un mejor acuerdo, más equilibrado, como proponía Brasil al inicio del proceso, a mitad de los años noventa (Wrobel, 1998: 556). El colapso del ALCA, lejos de frenar el ‘expansionismo’ económico norteamericano, le ha permitido a Estados Unidos negociar individualmente tratados de libre comercio con los países de Centroamérica, Colombia, Perú y Ecuador, que, solos, tienen mucho menos poder de negociación. La cumbre de las Américas del Mar del Plata, que tuvo lugar en noviembre de 2005, no sólo acabó con todo prospecto de llegar a un acuerdo continental, sino que también puso de manifiesto las tensiones entre los países latinoamericanos y la polarización ideológica en la zona que estaba afectando a los otros procesos regionales.²⁵ Como se explica en la última sección, los procesos de integración con los que la UE había iniciado pláticas entraron en franco retroceso por diversas causas, y otros esquemas de cooperación regional, como el ALBA o el UNASUR, han comenzaron a atraer la atención de los países del área, pero no se prestan a negociar acuerdos de libre comercio, pues sus objetivos son otros.

A nivel nacional, en el plano económico, tres crisis financieras (México en 1995; Brasil en 1999; Argentina en 2001) pusieron a prueba los acuerdos existentes, notablemente en MERCOSUR, cuyo comercio interno se vio seriamente afectado.²⁶ En el plano político, una serie de elecciones en América Latina a mitad de la década cambiaron el panorama político de la región, socavando los

²⁴ “Bras, bolts and Brazil: George Bush's free-trade rhetoric looks increasingly hollow”, *The Economist*, 20/11/2003.

²⁵ “The Summit of the Americas: Uncle Sam visits his restive neighbours”, *The Economist*, 07/11/2005. La cumbre fue escenario de un intercambio de insultos entre los presidentes mexicano, Vicente Fox y venezolano, Hugo Chávez: “War of Words: an undiplomatic spat with electoral subtext”, *The Economist*, 07/11/2005.

²⁶ “South America’s Custom Union”, *The Economist*, 04/12/2004.

fundamentos liberales sobre los que se había basado el “nuevo regionalismo” de los noventa. Muchos países de América Latina experimentaron un “giro a la izquierda” en sus políticas nacionales, en ocasiones con tendencias opuestas a la economía de mercado. Más allá de la estridencia del presidente de Venezuela, Hugo Chávez, cuya política exterior ha tenido numerosas consecuencias para la integración regional en el continente y en la relación con Europa,²⁷ la elección en Bolivia del presidente, Evo Morales, apoyado por una mayoría sustancial en el congreso, también comenzó a afectar algunos intereses económicos europeos importantes, en particular en el sector de la energía en relación con España, y aún más, con Brasil. En Centroamérica, los cuestionamientos en torno a las elecciones municipales nicaragüenses en 2009 ha llevado a la UE a condicionar la enorme cantidad de ayuda que otorga a este país, mientras que la crisis institucional en Honduras, a raíz de la deposición del presidente Zelaya desató el desconocimiento por parte de los gobiernos de la UE del gobierno golpista y congelado también grandes cantidades de recursos de cooperación. Estos acontecimientos no contribuyen a hacer avanzar lo que, hasta este año, era la única negociación comercial entre un bloque latinoamericano y la UE que prometía llegar a buen puerto.

Esta serie de cambios a nivel sistémico, regional y nacional, entre la tendencia que se vislumbraba en los noventa y lo que ha ocurrido en el nuevo milenio, ha provocado una situación de “desintegración” en la región latinoamericana que quizás sea la causa más importante del fracaso de la política que buscaba poner a la integración regional en el centro del diálogo bi-regional. La UE se ha ido quedando sin interlocutores al otro lado del Atlántico.

La desintegración regional en América Latina en el nuevo milenio

Quizá conviene comenzar con el caso más dramático de desintegración: la Comunidad Andina. A pesar de su aparente solidez institucional, la CAN entró en el nuevo milenio en un dilema: sus miembros se vieron tentados de abandonar a sus socios regionales para acercarse a otras configuraciones más exitosas y/o atractivas. La CAN se vio afectada por la intención del gobierno venezolano, expresada a principios de 2006, de adherirse al MERCOSUR y, después, de retirarse de la CAN, aduciendo que Perú, Ecuador y Colombia estuvieron negociando acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Así, la existencia de mercados aledaños más atractivos y dinámicos puso en entredicho los avances obtenidos por esta organización durante los años noventa.

El anuncio de retiro de Venezuela, seguido de la solicitud de Bolivia de ser miembro asociado del MERCOSUR y el posterior deterioro de las relaciones de

²⁷ La cumbre iberoamericana de 2007 en Santiago de Chile terminó con un tenso enfrentamiento entre el presidente Chávez y el Rey de España: “El Rey a Chávez: ¿Por qué no te callas?”, *El País*, 10/11/2007.

Colombia con Ecuador y Venezuela dejaron a la CAN en estado latente. También dejaron a la UE sin uno de sus interlocutores en América Latina y ante un dilema complejo: detener cualquier acuerdo con los países de la CAN, lo cual vendría a perjudicar a Colombia y Perú, que tenían un fuerte interés en las negociaciones, o continuar negociando con esos dos países por separado, a riesgo de sellar con ello la desintegración de dicho acuerdo regional. La UE terminó optando por lo segundo, y las negociaciones con estos dos países están en curso, poniendo de relieve que la idea de negociar entre bloques no ha sido la más afortunada.

El MERCOSUR, con quince años de existencia y como el proceso de integración más institucionalizado de la región, se encuentra estancado, por lo menos en lo que respecta a la cuestión de la integración económica. Las razones de su estancamiento son múltiples y van desde las crisis financieras de Brasil y Argentina que tuvieron serios efectos disruptivos en el comercio entre los socios, hasta las perennes resistencias de los gremios nacionales que buscan trato excepcional ante la apertura a países vecinos.²⁸ Por otra parte, la disputa por las papeleras en la frontera entre Argentina y Uruguay enrareció el ambiente entre los estados miembros de esta configuración regional.

Además, con el fracaso del ALCA, los países ‘pequeños’ del MERCOSUR se enfrentaron a la misma tentación que Perú y Colombia, de acercarse individualmente a Estados Unidos para asegurar el ingreso de sus productos al mercado más importante del mundo. El poder disgregador que representa el atractivo mercado norteamericano para las sub-regiones de América Latina se hacía tanto más grave en el caso del MERCOSUR, que iba más avanzado en la construcción de una unión aduanera. Ésta se ha ido postergando y, conforme los países han ido incluyendo otros temas no relacionados con el comercio en la agenda, el MERCOSUR se ha ido transformando en otro tipo de organización muy distinta a lo que tuvieron en mente los redactores del Tratado de Asunción.²⁹

Más allá de estas cuestiones entre los estados miembros, hay otras fuerzas centrífugas que vienen de fuera, como la solicitud de ingreso de Venezuela al MERCOSUR, pues este país no busca adherirse a los arreglos ya existentes (como sucede, por cierto, en la UE con el intocable *acquis communautaire*), si no para “transformarlo desde dentro”. No se sabe si la ampliación del MERCOSUR llevará a su redefinición o a su defunción, pues mucho depende de qué tan exitosa sea la estrategia brasileña de permitir la entrada de Venezuela para moderar el radicalismo del gobierno de Chávez.³⁰ Finalmente, la propia UE puede constituirse en otro factor disgregador para el MERCOSUR al buscar un acuerdo

²⁸ Mario E. Carranza, “Can Mercosur Survive? Domestic and International Constraints on Mercosur”, *Latin American Politics and Society*, 45, no. 2 (2003): 67-103.

²⁹ “Downhill from here: The expansion of South America's trade block is perverting its purpose”, *The Economist*, 27/07/2006.

³⁰ “The Diminishing of Brazil”, *The Economist*, 11/05/2006

particular con Brasil para reforzar el diálogo político, como se vislumbra en la propuesta de la Comisión Europea, y en el anuncio de establecer “asociaciones estratégicas” como la que se anunció con México en 2008, con los BRICs.³¹ Además, el prospecto cada vez más distante de un acuerdo UE-MERCOSUR no ayuda a fortalecer la cohesión del grupo. El fracaso de la Ronda de Doha, en donde se esperaba lograr un acuerdo que destrabara la negociación agrícola global que permitiría resolver el impasse en la negociación UE-MERCOSUR se erige hoy como un obstáculo adicional.

En este marco de crisis de los proyectos de integración regional en la región sudamericana, ha surgido lo que podría calificarse como una “tercera ola de regionalismo”, que busca fomentar la cooperación regional, pero no con base en la liberalización comercial o en la creación de instituciones supranacionales, sino con objetivos políticos y en torno a la cooperación entre los líderes de los países. El ejemplo más contundente lo ofrece el ALBA, el cual ha tenido efectos disgregadores para otros acuerdos de integración regional existentes en América Latina. En gran medida, el propósito central de este acuerdo fue oponerse a al ALCA y a la filosofía de libre comercio que subyacía en los otros arreglos nacidos del nuevo regionalismo. Una vez logrado ese objetivo, no queda claro cuál será el motor económico que dé sustancia a este proyecto de “integración de los pueblos,” más allá de la diplomacia petrolera que, en un momento de altos precios, se pudo permitir Venezuela.

Otro síntoma elocuente de los cambios en el ambiente regional en América Latina ha sido la creación de UNASUR, una agrupación de países sudamericanos cuyos líderes se reúnen a discutir cuestiones de seguridad y defensa. Esto pone de relieve que Estados Unidos no fue el único país en cambiar de prioridades, dejando atrás el comercio para ocuparse de lo militar. Si bien UNASUR no es incompatible con los acuerdos de integración regional económica existentes, su puesta en marcha deja entrever que los esfuerzos de cooperación regional se están moviendo hacia otros temas y en otras modalidades.

No sorprende pues que, en este contexto de desarticulación de los arreglos de integración regional, Centroamérica se haya convertido en la esperanza de la UE de concluir algún acuerdo de asociación con otra región latinoamericana. El anuncio de abrir negociaciones entre el SICA y la UE fue, de hecho, el único éxito concreto que dejó la cumbre de Viena de 2006. Estas negociaciones, sin embargo, han resultado sumamente complejas y largas. Primero, porque los países de Centroamérica participan de manera diferenciada en los distintos subsistemas de integración regional. Se habla de geometría variable y diversidad

³¹ Comisión Europea (2005), “Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada,” (COM (2005) 636 final), 18/12/2005. Conferencia “Asociación Estratégica México-Unión Europea”, dictada por el Señor João Aguiar Machado, Director General Adjunto para Asia y América Latina de la Comisión Europea, Secretaría de Relaciones Exteriores, 14/10/2008.

de velocidades en el área, porque cada subsistema tiene distinta membresía: no todos son parte de todos los arreglos. Guatemala, El Salvador y Honduras avanzan a un ritmo distinto que Costa Rica y Nicaragua. Esto crea problemas a la hora de relacionarse con el exterior, pues a pesar del apoyo técnico de la Secretaría General del SICA, las negociaciones externas se dan en términos individuales. En segundo lugar, para la UE, el otorgar acceso preferencial a los principales productos de exportación de esta región (frutas tropicales como el plátano) entra en conflicto directo con los privilegios que, desde hace mucho, Europa había otorgado a los países ACP plasmados en el acuerdo de Cotonú. Si bien la cuestión del plátano parece haber sido despejada por la OMC, y el acuerdo de Cotonú expiró en 2008, persisten serias cuestiones de gobernabilidad interna en Honduras y Nicaragua que seguramente causan resquemores en más de una capital europea.

Al final de la lista, lo que aparece es una curiosa paradoja. A pesar de que la UE ha buscado fortalecer los arreglos regionales en América Latina, con el incentivo de abrirles su mercado a los bloques más integrados, el hecho es que los únicos dos países con los cuales tiene acuerdos de ésta índole son justamente aquéllos que no se han unido a ningún grupo latinoamericano: México y Chile. Más aún, estos son los únicos países que, hasta hace muy poco, tenían un tratado de libre comercio funcionando con Estados Unidos, lo cual produce el “amarre” de sus políticas económicas y comerciales que la UE busca para establecer vínculos durables. El anuncio de apertura de negociaciones con Centroamérica en Viena, poco después de que este grupo firmara un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (conocido como CAFTA, por sus siglas en inglés: *Central America Free Trade Agreement*) viene a reforzar dicha observación. En la lista siguen Colombia y Perú, países que también han concluido negociaciones con Estados Unidos, pendientes de ratificación. El patrón que parece desprenderse de esta observación es que, para los países de América Latina, la probabilidad de alcanzar un acuerdo de libre comercio con la UE no depende del grado de integración con sus vecinos como pretendía la agenda del Proceso de Río, sino de la firma de un acuerdo de la misma índole con Estados Unidos. Tiene su lógica, pues un acuerdo con EEUU manda una fuerte señal de compromiso con las reglas del mercado en las relaciones externas y allana el camino para entablar acuerdos similares con otros socios. En consecuencia –y a contrapelo de la imagen que la propia UE quiere proyectar– las relaciones comerciales de la región con Europa se presentan como un complemento y no como una alternativa a aquéllas con Estados Unidos.

Conclusión

Desde el origen del “Proceso de Río,” la UE había intentado promover su modelo de integración en el continente americano, y su estrategia consistía en entablar acuerdos comerciales con los bloques, según se fueran desarrollando. Según la

Comisión Europea, cuanto más y mejor se fueran integrando los bloques regionales en América Latina, mayor sería la probabilidad de que logran llegar a un acuerdo sustancial con la UE. Nada parece hoy más alejado de la realidad. Esta estrategia comenzó a mostrar sus debilidades conforme las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR (aparentemente, el bloque más integrado) se fueron estancando, entre otros, por el tema agrícola. A final de cuentas, exigir la integración en bloques regionales como requisito para las negociaciones comerciales equivalió a entorpecer dichas negociaciones, y podría pensarse que la falta de acuerdos de este lado del Atlántico resultó una excelente excusa para no tener que abrir *dossiers* controvertidos en la UE como es la reforma de la PAC.

Durante los últimos años, conforme las condiciones que en los noventa dieron lugar al auge del nuevo regionalismo se fueron erosionando, la meta de negociar acuerdos comerciales entre bloques se fue convirtiendo en una quimera cada vez más inalcanzable, pues el panorama en América Latina se tornó uno de 'desintegración' de los acuerdos regionales: el MERCOSUR se está transformando en otra cosa, la CAN entró en franco retroceso, y proyecto del ALCA se abandonó. Centroamérica se convirtió en la única esperanza de que la estrategia europea de construir relaciones entre bloques sobreviva. Falta ver cómo progresan esas negociaciones durante la presidencia española de la UE en 2010. Incluso si éstas resultan exitosas, el fracaso relativo de esta política europea hacia el continente americano merece reflexión.

Parecería que, en realidad, las posibilidades de que un país latinoamericano llegue a un acuerdo de libre comercio con la UE aumentan al firmar uno primero con Estados Unidos: el hecho es que los países de América Latina con los que la UE tiene 'acuerdos globales' sustentados en el libre comercio son México y Chile, y los que siguen son Centroamérica, Colombia y Perú. Esto es crucial porque trae lecciones sumamente importantes para ambos lados. Para los europeos, viene a confirmar algo que ya se sabía desde hace tiempo: la experiencia de integración europea es irrepetible, y convertir su reproducción en estrategia puede llevar al fracaso más rotundo. Para los países de América Latina, debe quedar claro que la UE tiene muchas dificultades para posicionarse en la escena internacional como una alternativa a los Estados Unidos. Más bien, y a pesar de la retórica, la UE parece venir a reforzar las visiones y las políticas de su aliado norteamericano en el hemisferio occidental, al menos, en el aspecto comercial.

Cohesión social: Prioridad de las negociaciones de la Asociación Estratégica entre la UE, Latinoamérica y Caribe

Karine de Souza Silva

Introducción

Europa y Latinoamérica mantienen un vínculo particular, establecido en torno a un diálogo político que privilegia la realización de objetivos comunes. Los continentes comparten historia, cultura y valores tales como el Estado de derecho, la democracia, el respeto a los derechos humanos, la reducción de los desequilibrios sociales, el estímulo a la integración para promover el desarrollo regional y el compromiso con el multilateralismo como forma de gobernabilidad global. La comunión de tales valores ha impulsado el estrechamiento de las relaciones bi-regionales objetivando la construcción de una alianza garantizadora de mutuas conveniencias y de la configuración de un orden mundial más equilibrado.

La Asociación estratégica entre Unión Europea, Latinoamérica y Caribe (ALC-UE) ha elegido la cohesión social como tema prioritario de su agenda de negociaciones. Los acuerdos firmados en ese ámbito demuestran el esfuerzo conjunto en el sentido de promover una cooperación bilateral generalizada que sea capaz de corregir errores históricos causados por la colonización predatoria y de resolver problemas sociales.

La elevación de la cohesión social al tope de las relaciones fue una decisión estratégica que se traduce en beneficios para las dos regiones. No fue sin propósitos que éste se ha transformado en un tema de convergencia. La garantía de la cohesión social en Latinoamérica se traducirá en ventajas para ambos lados en un escenario que apunta para la formación de un nuevo orden internacional.

Este artículo objetiva presentar la progresiva relevancia de la cohesión social en la pauta de negociaciones de la ALC-UE. Para tal, se parte de la perspectiva histórica, abordando la manera como la cohesión social comienza a adquirir un protagonismo en la agenda birregional. En el segundo momento, serán presentados los intereses estratégicos de cada región en la promoción de la cohesión social. Por fin, en el último tópico, la atención se concentra en el balance de la estrategia birregional.

La cohesión social en el diálogo birregional

Los primeros contactos oficiales rumbo a la cooperación más amplia entre los países de Latinoamérica (AL) y la Comunidad Europea (CE) se iniciaron en 1972,¹ cuando se institucionalizó el diálogo interparlamentario entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano que visaba el establecimiento de un grado más profundo de cooperación en asuntos comunes a ambas regiones.²

La adhesión de España y Portugal a la CE, en 1986, fue elemento intensificador de las relaciones. De hecho, los vínculos históricos, culturales, sociales y comerciales que unen de manera inseparable España y Portugal a los países latinoamericanos fueron señalados, incluso, como uno de los motivos favorables a la aceptación de ingreso de los países ibéricos a la Comunidad. En esa época la CE comenzaba a despuntar como actor de relevancia global y, por eso, sería pertinente aprovecharse de las influencias lusitanas y españolas en Latinoamérica para la apertura de las puertas de esa región a los intereses europeos. Así, el estrechamiento de las relaciones importaría en ventajas para ambos lados.

La principal consecuencia de esa mayor proximidad fue la institucionalización de las reuniones ministeriales entre el Grupo de Río y la Unión Europea, en las cuales participan los ministros de las Relaciones Exteriores de ambas regiones. La década de 1990 testimonió la profundización en los contenidos del diálogo y los albores de las primeras iniciativas de implantación de las Reuniones bianuales de Cumbres entre Unión Europea, Latinoamérica y Caribe, figurando como expresión máxima del intercambio birregional. Las Cumbres son el principal motor en el escenario de las Relaciones ALC-UE y son respaldadas por inúmeros actores globales, como la Organización de las Naciones Unidas.

Las Cumbres han revestido con un grado de comprometimiento las relaciones UE/Latinoamérica y promocionaron la concretización de la Asociación estratégica birregional pautada en valores comunes y comprometida a cooperar en temas comerciales, económicos, políticos, sociales y ambientales, destacándose los temas como cohesión social, gobernabilidad, el terrorismo, migraciones, crimen organizado, recursos naturales.

Hasta el momento fueron realizadas cinco Cumbres: Rio de Janeiro (1999), Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006) y Lima (2008).

Concretamente, la preocupación con la pobreza y la exclusión social surgió en la mesa de negociaciones en la mitad de la década de 1990, es decir, antes de

¹ Sin embargo, los primeros contactos entre la CE y Latinoamérica datan de 1958. Consultar: António José Fernandes, *Relações Internacionais Contemporâneas do mundo da Europa à Europa do Mundo* (Itajaí: NIVALI, 1998).

² Tras la aprobación de las primeras resoluciones afirmativas del deseo conjunto de aproximación, fue decidida la realización de Conferencias Interparlamentarias bianuales que se iniciaron en 1974. Consultar: António José Fernandes, *op.cit.*

la implantación del sistema de Cumbres. El marco inicial de ese diálogo está registrado en el “Documento Básico sobre las Relaciones ALC-UE” elaborado por el Consejo de la UE, en 1994, y en la Comunicación de la Comisión para el Parlamento y Consejo, aprobada en 1995, llamada “Unión Europea-Latinoamérica: actividad y perspectivas para el fortalecimiento de la Asociación 1996-2000”³ que circunscribe el combate a la pobreza y a la exclusión social como uno de los pilares de las relaciones birregionales en el cuatrienio siguiente.

Previamente a la instalación de la primera Cumbre, en 1999, la Comisión Europea elaboró una Comunicación llamada “Una nueva Asociación Unión Europea – Latinoamérica en los albores del siglo XXI”⁴ en la cual ha puesto en relieve que la mejora de la distribución de renta es un paso imperativo al progreso económico y sitúa la lucha contra la pobreza y a la exclusión social como uno de los principales ejes de la cooperación birregional.⁵

En octubre de 2000, un año tras la Cumbre de Rio de Janeiro, fue publicada una Comunicación de Seguimiento de la Primera Cumbre⁶ que enfatiza los buenos resultados de la alianza teniendo como base los 11 puntos destacados como

³ Este documento enfatiza la necesidad de encarar los graves problemas que asolan la región; registra la necesidad de empeño por parte de los gobiernos latinoamericanos en resolver las desigualdades escandalosas y afirma el compromiso de la Comunidad Europea en apoyarlos a través de los mecanismos de cooperación disponibles. Unión Europea, “Unión Europea-Latinoamérica. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000”. (Comunicación de la Comisión al Consejo, Bruselas: con (1995) 495 final, 23 de octubre, 2004).

⁴ Un reparto más equitativo de la riqueza, mediante una corrección de las desviaciones, a menudo importantes, del patrimonio y de la renta entre las diferentes capas de la sociedad. Ello implica: a) Un clima macroeconómico estable y reformas de las estructuras capaces de garantizar un crecimiento de calidad sostenible. b) Un compromiso más profundo en la vía de una industrialización respetuosa del medio ambiente y de los principios del desarrollo sostenible, única forma de crear un número de puestos de trabajo cualificados suficiente para modernizar la estructura de los ingresos y del poder de decisión a escala nacional. c) Una atención constante de los gobiernos en materia de inversión en capital humano y de establecimiento de políticas adecuadas en materia de igualdad de oportunidades paralelamente, cuando proceda, al establecimiento de sistemas de redistribución más equitativa de la riqueza a través de políticas fiscales adaptadas.” Unión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-Latinoamérica en los albores del siglo XXI”. (Bruselas: con (1999) 105 final, 9 de marzo, 1999).

⁵ Un tema fundamental de la cooperación es “la lucha contra la pobreza y la exclusión social. Se dará prioridad a los enfoques integrados que vinculan el progreso económico con el desarrollo social y con la protección del medio ambiente y de los consumidores (toma de conciencia de los peligros relativos a la calidad de los productos alimentarios, impacto de la liberalización de los servicios públicos sobre los consumidores, etc...)”. Unión Europea, “Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-Latinoamérica en los albores del siglo XXI”. (Bruselas: con (1999) 105 final, 9 de marzo, 1999).

⁶ Unión Europea. “Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea”. (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Bruselas: con (2000) 670 final, 31 de octubre).

prioritarios en noviembre de 1999, en la reunión birregional que ocurriera en Tuusula, en Finlandia. En la ocasión, la Comisión refuerza que la lucha contra pobreza es la principal prioridad de su “Política de Cooperación al Desarrollo” y estimula la acción conjunta para apoyar las parcelas “más vulnerables de la sociedad”.

Tal fundamento incitó la Comisión a proponer la Iniciativa Social ALC-UE que pretendía “entablar una reflexión general sobre la cuestión y compartir las experiencias adquiridas y los mejores medios para la corrección de los desequilibrios sociales y el apoyo a los grupos más vulnerables. Esta iniciativa se materializa en una serie de reuniones de representantes de los diferentes grupos de agentes sociales de las dos regiones”.⁷

Así, estaba lanzado el anuncio oficial de la llamada “Iniciativa Social” – embrión del Programa EUROsocial que vino a la luz cinco años más tarde - que pretendía minimizar las desigualdades sociales de la región. La Iniciativa Social, definida como la “contribución a la reducción de las desigualdades mediante acciones selectivas dirigidas a los sectores desfavorecidos de la población”, fue señalada como una de las cuatro prioridades de la acción de cooperación del cuatrienio por el “Informe Estratégico Regional sobre Latinoamérica. Programación 2002-2006”.⁸

⁷ Unión Europea, http://europa.eu/legislation_summaries/other/r14005_es.htm

⁸ El objetivo de la Iniciativa Social es impulsar las capacidades de las autoridades públicas de todos los países de Latinoamérica en la formulación de medidas coherentes para luchar contra las desigualdades sociales identificando a los sectores de la población más afectados. La colaboración con la Unión Europea constituye una dimensión esencial del programa. Se puede agregar una línea (cuatro/cinco palabras) antes de cada párrafo?... (i.e. La Iniciativa Social requiere elaborar una base...).

Actividades: - Elaborar una base de información sobre los sectores desfavorecidos de la población a través del empadronamiento y las encuestas domésticas, con el fin de determinar perfiles socioeconómicos; - Elaborar una metodología aplicable a los gastos públicos, a partir de una base piloto establecida en uno o varios países seleccionados, con vistas a su reproducción en el resto de la región; - Definir medidas selectivas aplicables a los segmentos pobres de la población.; - Organizar seminarios para poner en común los resultados y comentarlos, con la participación de las instituciones gubernamentales, las ONG y los donantes.; - Organizar acciones de divulgación entre los gobiernos de la región.; - Organizar acciones de formación entre las administraciones y las ONG.

Resultados previstos: (1) La creación de una base de datos sobre los segmentos de la población más afectados por la pobreza y la exclusión, así como de una metodología común para elaborar medidas selectivas.; (2) La sensibilización de las administraciones y su mejora en competencias; (3) La valorización de la experiencia europea en la lucha contra la exclusión social (estadísticas, combinación de políticas...);

Financiación: Entre el 15 % y el 20 % de la dotación indicativa”. Eso significa 30 millones de euros para el cuatrienio. Comisión Europea, ‘Informe Estratégico Regional sobre Latinoamérica. Programación 2002-2006’ (AIDCO/0021/2002, http://ec.europa.eu/external_relations/la/rs-p/02_06_es.pdf)

En el mes de mayo de 2002 la Comisión y el Banco Interamericano de Desarrollo firmaron un Memorando de Entendimiento⁹ que establecía una agenda interinstitucional que planeaba la realización de acciones conjuntas en materia de integración regional, justicia social y combate a la pobreza. La primera acción conjunta fue la Organización, en junio de 2003 en la Ciudad de México, del seminario “Una nueva agenda de cohesión para Latinoamérica y Caribe” que tuvo como principal resultado la elaboración de los ejes políticos de la “Agenda de Cohesión Social” que fue entregada a los Jefes de Estado y Gobierno de la Cumbre de Guadalajara. Este fue el documento que sirvió de estímulo para la inclusión, en carácter oficial, de la cohesión social como elemento fundamental en la pauta de negociaciones de la ALC-UE.¹⁰

Fue en Grecia, en el año de 2003, durante XI Reunión Ministerial UE-Grupo de Río que el término “cohesión social” apareció por primera vez en el diálogo birregional. Chris Patten, Comisario de Relaciones Externas (1999 - 2004), fue el principal incentivador de la inserción de la cohesión social como tema prioritario de las negociaciones birregionales. En el encuentro de Grecia, él suscitó tres especies de motivos para promoción de la cohesión social: “morales, porque la exclusión y la miseria son contrarias a la dignidad humana y los derechos más básicos; económicos, porque existen muchas pruebas que muestran que la desigualdad supone un freno para el crecimiento y el desarrollo; y políticos, porque las desigualdades y la exclusión debilitan la democracia y contribuyen para la falta de seguridad y estabilidad”¹¹.

En la secuencia, en los días 5 y 6 de junio del mismo año, la Comisión y el Banco Interamericano de Desarrollo organizaron el seminario “Social Cohesion in the EU-Latin America/Caribbean strategic partnership”, en la ciudad de Bruselas para poner en marcha las decisiones tomadas en la República Helénica.¹² La decisión de posicionar la cohesión social como tema más importante de la cooperación ganó la publicidad oficial en este evento. Fue creado un grupo de trabajo formado por empleados y expertos de ambas regiones para operacionalización del contenido de las propuestas. El grupo publicó un documento que presentaba los principios, objetivos y la proposición de acciones regionales destinadas a in-

⁹ Unión Europea, http://ec.europa.eu/external_relations/la/sc/sc_en/04_analysis_en.htm

¹⁰ “Cohesión Social: la Clave del desarrollo”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): p. 20.

¹¹ José Antonio Sanahuja, “La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-Latinoamérica: visiones y perspectivas desde Europa”, in *La lucha contra la exclusión social en América Latina: una mirada desde Europa*, ed. Fernando Carrillo Floréz, 85 (La Paz: Plural Editores, 2009).

¹² European Commission. “Social Cohesion in the EU-Latin America/Caribbean strategic partnership”, http://ec.europa.eu/europeaid/.../latin-america/.../eurosocial/.../social_cohesion_in_strategic_partnership_en.pdf

crementar la inclusión social. Tal texto sirvió de base para la Comisión lanzar el Programa EUROsocial un año más tarde.

Teniendo en vista la reunión de Cumbre de Guadalajara que acontecería el 28 de mayo de 2004, la Comisión emitió, en 7 de abril de este año, una Comunicación al Parlamento Europeo y al Consejo noticiando sus objetivos en el ámbito de las relaciones entre la UE y la AL. En el documento, la Comisión reafirmaba su interés en poner la cohesión social como tema central de las relaciones birregionales, instigaba los líderes a tomar posiciones concretas y listaba un rol de metas para la reducción de la pobreza, de la desigualdad y de la exclusión¹³. Éstas fueron las orientaciones que nortearon la Cumbre de 2004.

La III Cumbre, realizada en México, produjo la Declaración de Guadalajara y ha incluido, definitivamente, la Cohesión Social como tema prioritario para la Asociación Estratégica entre Latinoamérica y la Comunidad Europea.¹⁴

Tal idea se plasmó en el artículo 50 de la Declaración que ganó la siguiente redacción:

Damos prioridad a la cohesión social como uno de los principales elementos de nuestra asociación estratégica birregional y nos hemos comprometido a cooperar para erradicar la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Hacemos un llamado a la Comisión Europea, al Banco Interamericano de Desarrollo, a la Comisión Económica para Latinoamérica y el Caribe, al Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, al Fondo Monetario Internacional, al Banco Europeo de Inversiones y al Banco Mundial a que contribuyan a alcanzar este objetivo.¹⁵

Por lo expuesto, se observa que la idea gestada por Chris Patten ha ganado vida en 2004. Éste es el marco de la elevación de la cohesión social al tope de las relaciones birregionales.

¹³ Comisión Europea, “Comunicação Da Comissão Ao Parlamento Europeu E Ao Conselho sobre os objetivos da Comissão no âmbito das relações entre a União Europeia e a América Latina, tendo em vista a terceira Cimeira dos Chefes de Estado e de Governo da União Europeia, da América Latina e das Caraíbas, que se realizará em Guadalajara (México), em 28 de Maio de 2004” (Bruxelas, 7.4.2004. COM(2004) 220 final).

¹⁴ El documento final manifestaba “su profundo interés en seguir apoyando los Programas y Proyectos de cooperación – como AL-Invest, @Lis, URB-AL, ALBA, ALBAN -, y [...] de reforzar el enfoque descentralizado en que se basan estos programas, a fin de aumentar su futura cobertura, en términos de participantes y beneficiarios, de ambas regiones, en programas similares.” European Union. “Declaration of Guadalajara”. (III Cumbre Latinoamérica y Caribe – Unión Europea. Guadalajara, México. Mayo de 2004, http://ec.europa.eu/external_relations/la/index_en.htm).

¹⁵ European Union. “Declaration of Guadalajara”. (III Cumbre Latinoamérica y Caribe – Unión Europea. Guadalajara, México. Mayo de 2004, http://ec.europa.eu/external_relations/la/index_en.htm).

El lanzamiento del Programa EUROsocial fue la expresión máxima del deseo político de la Unión Europea y de los Jefes de Estado y Gobierno¹⁶ involucrados en las negociaciones, como se puede verificar en el artículo 49 de la Declaración:

Resolvemos dar mayor prominencia a las cuestiones sociales dentro de las prioridades de nuestra cooperación birregional. En ese contexto, saludamos la adopción del programa EUROsociAL, cuyo objetivo es promover intercambios de experiencias, conocimiento especializado y buenas prácticas en el campo social entre las dos regiones, en particular en los sectores educativo y de salud, que son fundamentales para aumentar la cohesión social.¹⁷

Así siendo, el EUROsocial fue sucesor de la “Iniciativa Social” creado para fomentar la cohesión social de forma más concreta y, para tal, recibió dotación de presupuesto del orden de 36,7 millones de euros¹⁸ destinados a facilitar intercambios de buenas prácticas entre los 58 países involucrados.

La Cumbre de Guadalajara representó un avance considerable respecto al impulso oficial y “en la definición de la envergadura del tema en el marco de las relaciones birregionales”.¹⁹

A continuación, se multiplicaron las acciones institucionales con vistas a concretizar los esfuerzos en defensa de la inclusión social. En el intervalo entre esa y la próxima reunión y Cumbre, o sea, en dos años, fueron realizados varios eventos con la participación de miembros de la sociedad civil y política.

En la XII Reunión Ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea, celebrada en Luxemburgo en 2005, los ministros de Relaciones Exteriores y la *Troika*²⁰ europea reafirmaron “el compromiso de fortalecer la gobernabilidad

¹⁶ En la Declaración final los representantes de los Estados destacaron que “la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrontas a la dignidad humana; que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Reiteramos nuestro compromiso para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y destacamos nuestra determinación de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de la responsabilidad global común” European Union. “Declaration of Guadalajara”. (III Cumbre Latinoamérica y Caribe – Unión Europea. Guadalajara, México. Mayo de 2004, http://ec.europa.eu/external_relations/la/index_en.htm).

¹⁷ European Union. “Declaration of Guadalajara”. (III Cumbre Latinoamérica y Caribe – Unión Europea. Guadalajara, México. Mayo de 2004, http://ec.europa.eu/external_relations/la/index_en.htm).

¹⁸ Unión Europea, “EurosociAL: presentación”. (<http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/secciones/presentacion/idmenu/1>).

¹⁹ “Cohesión Social: la Clave del desarrollo”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): 22.

²⁰ “La troika representa la Unión Europea en los dominios de las relaciones externas insertados en el ámbito de la Política Externa y de Seguridad Común (PESC). Desde el Tratado de Amsterdam, la troika reúne: El Ministro de los Negocios Extranjeros del Estado-Miembro que detiene la presidencia del Consejo de la Unión Europea; El Secretario-General/Alto Representante para la Política Externa y de Seguridad Común; El Comisario Europeo encargado de las Relaciones

democrática y combatir la pobreza, el hambre y la exclusión mediante la creación de las condiciones tendientes a la promoción del trabajo decente y a la creación de oportunidades económicas para los más pobres. Por consiguiente, otorgaron a esa promoción y a esas oportunidades un lugar central en la agenda birregional, ya que contribuyen al incremento de la cohesión social, y en particular de la inclusión social, para impulsar el desarrollo económico y la mejora del nivel de vida de nuestros pueblos, incluyendo la salud y la educación”.²¹

En diciembre de 2005 la Comisión publicó la Comunicación “Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y Latinoamérica” en la cual propuso que la cohesión social sea tratada como tema transversal en todas las iniciativas viabilizadas por la Asociación, y la creación de un Foro bianual sobre Cohesión Social abierto a la participación de la sociedad civil, de organizaciones internacionales, poderes públicos y entidades privadas. Ese documento sirvió de base para el tratamiento del asunto en la Cumbre de Viena de 2006.

En 27 y 28 de marzo de 2006 tuvo lugar, en Bruselas, la Conferencia de Alto nivel sobre Cohesión Social que fue organizada por la Comisión. En la pauta del evento constaban discusiones sobre los esfuerzos para combatir la pobreza, la exclusión social y la desigualdad en Latinoamérica y Caribe. En la oportunidad, los ministros de Estado han debatido sobre las políticas públicas y experiencias exitosas²².

El 8 de mayo de 2008 la Comisión, el Banco Mundial, el Banco Interamericano y el Fondo Monetario Internacional promovieron un encuentro destinado a discutir las formas de colaboración para coordinación de acciones tendientes al fomento de la cohesión social. Se decidió, en la ocasión, por la creación de un Grupo de Trabajo sobre Cohesión Social formado por las cuatro entidades con encuentros previstos a cada dos años. Tal grupo recibió la incumbencia de rever políticas, identificar posibilidades de contactos prometedores y examinar potenciales fuentes de sinergia²³.

La IV Cumbre ocurrió en Viena en mayo de 2006 y reforzó el entendimiento segundo el cual “la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social

Externas y de la Política de Vecindario.” Unión Europea, “Europa Glosario”, http://europa.eu/scad-plus/glossary/troika_pt.htm.

²¹ Unión Europea, “Declaración de la XII reunión ministerial entre el Grupo de Río y la Unión Europea”, (Luxemburgo, 27 de mayo de 2005, <http://www.eu2005.lu/en/actualites/conseil/2005/05/27rio-es/index.html>).

²² Según datos de la Comisión: “más de doscientos representantes de la sociedad civil, de empresarios, organizaciones Internacionales y universidades participaron del evento”. UNIÓN EUROPEA. Comisión Europea, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/index_en.htm.

²³ Unión Europea. Comisión Europea, http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/index_en.htm.

busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad.”²⁴.

Así siendo, los representantes gubernamentales coincidieron en el sentido de continuar profundizando el diálogo y avanzando en las iniciativas públicas. La Cumbre de Viena “no arrojó ninguna novedad concreta en la materia, sin embargo, en este contexto, se instauraron las Conferencias de Alto Nivel sobre la promoción de la cohesión social”²⁵.

En 2006, la Comisión firmó un Memorando de Entendimiento con la Comisión Económica para Latinoamérica y Caribe (CEPAL) que tiene como meta profundizar los procesos de integración y fomento a la cohesión social. En ese ámbito, “la CEPAL ha ejercido un notable trabajo de análisis y de propuestas políticas”²⁶. Entre las actividades previstas están el “intercambio de buenas prácticas, el apoyo al desarrollo de políticas sociales y la promoción de políticas de empleo y del Estado de Derecho, así como o fortalecimiento de la institucionalidad social y la participación de los actores sociales en el diálogo”.²⁷

Es relevante señalar que las reuniones de la Cumbre Iberoamericana, que ocurren anualmente, también han adherido a las ideas y han incluido en sus agendas la preocupación efectiva con los valores acordados en el ámbito de la ALC-UE. Se trata de otro foro que se suma a los ideales de la Asociación birregional. Como ejemplo, se registra que la XVII Cumbre Iberoamericana, realizada en Santiago en 2007, tuvo como tema principal “Cohesión social y políticas sociales para formar sociedades más inclusivas en la región iberoamericana”.²⁸

En el mismo año de 2006, se llevó a cabo en Lima un encuentro preparatorio para la V Cumbre, llamado de Primer Foro ALC-UE sobre Cohesión Social. En el Foro fueron listados algunos campos pasibles de acciones coordinadas para afrontar los problemas sociales, entre ellos: educación, empleo, protección social, políticas públicas.

La V Cumbre, realizada en 2008, tuvo sede en Lima y también enfatizó la centralidad de la cohesión social en el diálogo ALC-UE.²⁹ Su Declaración final

²⁴ Unión Europea. “Declaración De Viena. Cuarta Cumbre Unión Europea - Latinoamérica y Caribe”, Viena, Austria, 12 de mayo de 2006.

²⁵ “Cohesión Social: la Clave del desarrollo”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): 23.

²⁶ *Ibidem*, 21.

²⁷ *Idem*.

²⁸ *Ibidem*, 23.

²⁹ Unión Europea, Quinta Cumbre América Latina y Caribe –“Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos”, (Lima, 16 de mayo de 2008. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/es/er/100454.pdf).

enfatisa que “cohesión social es una prioridad política clave de la asociación estratégica entre nuestras regiones. Ella continúa siendo un tema central para nuestro diálogo y cooperación a nivel nacional, subregional y regional”.³⁰

Por fin, cabe enunciar el surgimiento de la Nueva Agenda de Cohesión Social en Latinoamérica (NACSAL), una iniciativa capitaneada por la Comisión Europea y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el año de 2008. La NACSAL nació para viabilizar los objetivos lanzados en Lima sobre el sector y tiene como objetivo primordial la definición de “una nueva agenda de políticas públicas que fomente la cohesión social en Latinoamérica”.³¹

Con lo expuesto, se observa que el tema de la cohesión social fue ganando progresivamente un lugar de destaque en las relaciones entre la UE, Latinoamérica y el Caribe y, en la actualidad, ocupa una posición central en la agenda birregional. Del mismo modo, otros actores internacionales se sumaron a las iniciativas de la ALC-UE y han adherido a los valores en ella encarnados. Sin embargo, vale destacar que la proyección de tal temática revela no sólo el intuito de fomentar la inclusión social, sino demostrar la existencia de intereses específicos de cada una de las partes en un contexto que apunta para la nueva configuración del orden mundial, como se verificará a continuación.

Los intereses estratégicos involucrados en la promoción de la cohesión social

El tratamiento de la cohesión social como siendo la columna vertebral del diálogo birregional es un movimiento paralelo a la creciente importancia que los temas sociales comienzan a adquirir en la agenda mundial.

De hecho, la Cumbre de Copenhagen, realizada en 1995, y la Cumbre del Milenio, que ocurrió en el año 2000, posicionan el desarrollo humano en un lugar de destaque en las relaciones internacionales y convocan la sociedad internacional para la realización de un esfuerzo colectivo y urgente. Los Objetivos del Desarrollo del Milenio que establecen la lucha contra miseria como unas de las prioridades de la acción de las Naciones y demuestran un cierto consenso emergente en escala planetaria en el sentido de fijarse una agenda social común.

En este sentido, los Estados y los bloques económicos tienen adoptado nuevas medidas para el establecimiento de alianzas estratégicas en carácter birregional objetivando facilitar la tomada de posiciones conjuntas para vencer a los retos de gran envergadura que son aguzados por los movimientos globalizantes y por la imposición de las políticas neoliberales que supervaloran la ideología del mercado en detrimento de los derechos humanos. Tales políticas neoliberali-

³⁰ European Union, “Declaracion De Lima. Quinta Cumbre America Latina y Caribe”. (Lima, 16 de mayo de 2008, <http://www.eurosocialfiscal.org/index.php/documentos/tema?lang=pt&tema=6>).

³¹ “Cohesión Social: la Clave del desarrollo”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): 23.

zantes han presentado los mismos resultados en todos los rincones del mundo: la exacerbación de la exclusión, consubstanciada a través del aumento de la pobreza, del hambre, de la violación de derechos humanos y de la degradación del ambiente.

Los elementos de la agenda social global también aparecen insculpidos en el plan regional una vez que se pretende, a través de una acción local, paliar los impiedosos efectos de la globalización hegemónica y de la implantación de las políticas neoliberales. En Latinoamérica, en particular, los dictámenes políticos y económicos establecidos por el Consenso de Washington aguzaron los índices de pobreza³² y avivaron dos problemas “que la liberalización económica no logró resolver: por un lado, la capacidad de los Estados para responder a las demandas sociales; y por otro, las desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales que caracterizan a las sociedades latinoamericanas”³³ En Europa, por su turno, “la agenda social ha vuelto al centro de debate público por los temores a los efectos de la globalización (i.e., deslocalización, inmigración descontrolada, etc.), uno de los factores que ha motivado el “no” al Tratado Constitucional de la UE en Francia y Holanda”.³⁴

En este camino, era natural que la agenda social influenciara la pauta de negociaciones de la ALC-UE. Pero hay que destacarse que la opción por nombrar la cohesión social como un eje a las dos regiones da muestras de cómo el tema es estratégico y puede traer beneficios para ambas partes.

La cohesión social al mismo tiempo en que es un tema de convergencia, revela intereses estratégicos de cada parte. Así siendo, su promoción podrá, en largo plazo, importar en relevantes beneficios para todos los países negociadores.

Latinoamérica se beneficia en virtud de la firma de acuerdos comerciales preferenciales y de los programas de ayuda al desarrollo. Además, la cooperación propicia a la región mayor facilidad en conseguir apoyo para su inserción en el sistema internacional y, consecuentemente, facilitaría su participación en las estructuras hegemónicas de poder. A su vez, Unión Europea encontró un socio preferencial, un gran mercado consumidor y la oportunidad de ejercer poderes en ese nuevo espacio político históricamente disputado con la ambición hegemónica de los Estados Unidos³⁵. La cohesión social es, también, un elemento diferencia-

³² Karine de Souza Silva, *Integração regional e Exclusão Social* (2ed. Curitiba: Juruá, 2009).

³³ Freres and Sanahuja, La cohesión social y las relaciones Unión Europea – Latinoamérica (www.iets.org.br/IMG/pdf/doc-111.pdf), 09.

³⁴ *Idem*.

³⁵ W. Grabendorff afirma que “los diálogos políticos con la UE desarrollaron un estilo cooperativo en la coordinación de las políticas exteriores latinoamericanas, [...]” Afirma aún que “[...] los diálogos también contribuyeron para apoyar la inserción de Latinoamérica en el sistema internacional y, en la hora de tomar decisiones, estimularon la disponibilidad de los europeos de llevar en consideración las diferentes percepciones regionales sobre los temas de la agenda internacional, particularmente, la *visión del sur*.”, Wolf Grabendorff, “*A relação entre a UE e América Latina: uma Associação estratégica?*” *Revista Política Externa*, vol.8, n. 3 (1999): 59.

dor de los Tratados firmados con la Unión Europea, si comparados a los Tratados de contenido predominantemente comerciales que la potencia rival, los Estados Unidos, ha ensayado firmar. Alejar Latinoamérica de los vecinos del norte es una estrategia importante para quien aspira ocupar una posición de centralidad en el sistema-mundo.

Se observa que la retracción del conflicto este-oeste, el advenimiento de la globalización y la proliferación de bloques económicos acarrearán fuertes implicaciones en el posicionamiento de las antiguas y nuevas potencias mundiales. La fuerza de las alteraciones ocurridas ha estimulado el surgimiento de nuevos actores de las Relaciones Internacionales y el realineamiento de los entes antiguos. Es en ese contexto que se percibe los intereses tanto de UE como de los países Latinoamericanos de garantizar mayor ascensión en el escenario de las Relaciones Internacionales.

Los europeos demuestran claro interés de ocupar un lugar central en el eje de las grandes potencias del globo. Y esta condición le exige la diseminación, por el planeta, de sus valores. La UE sólo será reconocida como una potencia civil si sea capaz de exportar modelos que sean aceptados por la comunidad internacional. El modelo social europeo, es sin duda, un rasgo peculiar y distintivo del viejo continente, una vez que valora el ser humano y lo pone como el pilar central del Estado democrático de Derecho. O sea, la cohesión social juega un papel importantísimo en la proyección externa tanto de la UE como de Latinoamérica³⁶ en un contexto de reorganización del orden internacional.

Además, el fomento a la exclusión social en Latinoamérica es una garantía eficaz de control de la inmigración desenfrenada rumbo a los países comunitarios. En tesis, los ciudadanos no abandonarán, masivamente, los países de origen si encuentran condiciones dignas de sobrevivencia en sus patrias.

También, el inmenso mercado consumidor latinoamericano es muy prometededor para los mega-productores europeos. El gozo de mejores condiciones económicas por parte de la población latina trae reflejos directos en el aumento del poder de compra y en el flujo de intercambios comerciales.

Es digno de nota también que la exclusión social es un problema crítico en Latinoamérica y, por eso, requiere urgentes soluciones. La colonización predatoria y la larga secuencia de gobiernos formados por una elite corrupta y sin compromiso con las camadas sociales, resultaron en una combinación catastrófica.

En la mayoría de los países latinos, tanto la pobreza como la pobreza extrema no pueden ser consideradas como fenómenos coyunturales específicos. Al revés, se trata de una situación ampliamente extendida, enraizada en el desarrollo histórico de las Naciones y agravada considerablemente durante las últimas décadas, debido a las características del crecimiento económico y de las políticas

³⁶ Maria Mesonero Kromad. "Cohesión Social: un nicho para la cooperación eurolatinoamericana". *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, n° 77. (2009): 28.

neoliberales puestas en práctica por los gobiernos nacionales y organismos financieros multinacionales.

Son brutales las diferencias de renta y acceso a los bienes y servicios públicos, hecho que mina las bases de la ciudadanía de expresivas parcelas de la población económicamente marginalizadas, en un momento en que se enfatiza su emancipación política.³⁷

En esta región como mínimo 213 millones son considerados pobres, o sea, un 39% de los habitantes. Según informe de la OIT, de los 239 millones de habitantes económicamente activos, más de 23 millones están desempleados y cerca de 103 millones ejercen trabajos informales, exentos de las garantías laborales y de las políticas de protección social. Esos datos permiten afirmar que el déficit de empleo formal en esta región asola 126 millones de trabajadores³⁸.

Los escandalosos índices de pobreza y de desigualdad de distribución aún siguen siendo una realidad en casi todas las partes. Las políticas públicas aún no han sido suficientes para atacar el centro de los problemas y es por eso que urge un comprometimiento por parte de los gobiernos latinoamericanos en el sentido de encontrar alternativas aptas a fortalecer los principios democráticos garantizadores de la división de las funciones del poder, de los derechos y libertades fundamentales, de la universalización de los derechos humanos y del respeto a los intereses colectivos. En verdad, los variados retos impuestos a los Estados nacionales sólo serán superados a través de reformas sociales que visen a la integración de las parcelas marginalizadas, a través de mecanismos de corrección de la desigual distribución de renta y, fundamentalmente, valiéndose de medios eficaces de respuestas a las reivindicaciones colectivas.

La cooperación regional, aunque haya presentado resultados incipientes, se ha traducido en importante herramienta destinada a romper con la condición de marginalidad interna y externa de esos territorios.

Esta es una oportunidad que la UE y Latinoamérica disponen para, a través de la cooperación bilateral generalizada, minimizar los elevados grados de exclusión social y de corregir errores históricos.

³⁷ Karine de Souza Silva, *Integração regional e Exclusão Social* (2ed. Curitiba: Juruá, 2009).

³⁸ “El Producto Interno Bruto per capita medio regional llega a US\$ 3,9 mil, al paso que el producto por trabajador alcanza los US\$ 10,1 mil al año, o cerca de US\$ 840 al mes. Un problema central, especialmente para los mercados de trabajo de la región, es que, en muchos países, ese indicador de productividad no creció en las últimas décadas, a punto de la cifra media actual ser bastante similar a la del inicio de la década de 1980. Organización Internacional del Trabajo. “Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015”, <http://www.oitamericas2006.org>.

Resultados y retos de la estrategia birregional

A pesar de los variados intereses que están en pauta, el tratamiento del tema de la cohesión social en nivel institucional significa una prueba de fuego para las relaciones birregionales. Eso ocurre porque no hay consenso respecto a la metodología de enfoque y, en algunos momentos, parece haber falta de confianza respecto a los verdaderos propósitos de cada una de las partes.

En primer lugar, hay un temor para los países latinoamericanos de que ese discurso sea una nueva forma de intervencionismo revestida de una máscara de ayuda al desarrollo. Pasados pocos años tras imposición del desastroso Consenso de Washington, la cohesión social aparece acompañada de un carácter de condicionalidad. El Sistema General de Preferencias, en vigor desde el 2006, impone a los Estados una serie de requisitos socio-laborales para que puedan beneficiarse de sus ventajas. Así siendo, las Naciones son obligadas a firmar varios Tratados de cuño social para integrarse al nuevo régimen internacional. Claro está que se trata de una medida pertinente para exigir un esfuerzo continuo y concertado de los líderes estatales para minorar los problemas sociales. Sin embargo, esas medidas, pueden representar, por otro lado, el cierre de puertas para las Naciones menos desarrolladas.³⁹

Ese es uno de los motivos por los cuales algunos líderes latinoamericanos insistieron en no concentrar tanta atención en el tema de la cohesión social en la Cumbre de Viena, en oposición a la postura europea de situarlo como elemento central del encuentro. Esta es también una condicionalidad que ha sido practicada, reiteradamente, por la Comisión en los acuerdos de apoyo al presupuesto que establece con países terceros.⁴⁰

Hay, aún, más incómodos ante el tratamiento de ese tema para ambas partes. Por la parte europea, la manutención de la cohesión social, en sentido amplio, en algunos de sus países es un asunto que presenta retos crecientes. Tanto en el ámbito territorial (España), como en el aspecto socio-económico (Francia, Alemania, Portugal, Irlanda, además de los países del este) o en la esfera de la integración socio-cultural (Holanda y Reino Unido)⁴¹ las tensiones y contradicciones se multiplican velozmente y claman una actuación impositiva de las Instituciones supranacionales. Los movimientos globalizantes, la competitividad internacional, la imposición de las desastrosas políticas neoliberales

³⁹ Carlos Taibo, *Crítica de la Unión Europea* (Madrid: Ed. Los libros de la catarata), 2006.

⁴⁰ “La Comisión recuerda que es necesario poner en marcha reformas fiscales –un elemento clave de la cohesión social- para asegurar la sostenibilidad de las finanzas públicas, y el principio de corresponsabilidad, pero algunos países centroamericanos se han quejado, considerando que esto supone una nueva forma de condicionalidad.” Freres and Sanahuja, *La cohesión social y las relaciones Unión Europea – Latinoamérica* (www.iets.org.br/IMG/pdf/doc-111.pdf), 11.

⁴¹ Freres and Sanahuja, *La cohesión social y las relaciones Unión Europea – Latinoamérica* (www.iets.org.br/IMG/pdf/doc-111.pdf), 12.

también ocasionaron el aumento de la pobreza, la precarización de las relaciones de trabajo, las migraciones desenfrenadas, estancamiento económico, la exacerbación de las identidades y, en fin, el aumento de las fracturas sociales en todo el viejo continente.⁴² El ingreso de los Estados del este Europeo originó una serie de necesidades para la integración regional. Ese escenario impone el reconocimiento de que el modelo social europeo también padece de problemas⁴³ y que demanda reformas profundas.⁴⁴ También es forzoso reconocer que no puede haber un modelo único de cohesión social, ni mismo para todos los Estados-miembros comunitarios.

Otro punto que merece destaque es el hecho de que Europa necesita reconocer “que esta cuestión esta vinculada a su posición en otras cuestiones que afectan al desarrollo de Latinoamérica, como el comercio o las finanzas, y existen evidentes problemas de coherencia de políticas”. O sea, “no es coherente exigir reformas profundas a los latinoamericanos cuando la UE se resiste a abrir su mercado y trabajar por un sistema financiero más justo y equilibrado”.⁴⁵ Carlos Taibo advierte para el hecho de que la Política Agrícola Común ha operado apenas en contra los países menos desarrollados que han sido “perjudicados por el severo proteccionismo y por las subvenciones de la Unión Europea” que, se diga de paso, son absolutamente contrarias a los dictámenes de la Organización Mundial del Comercio.⁴⁶

Por su lado, los Estados latinoamericanos, aunque ya hayan comenzado a incluir el concepto de cohesión social en los discursos, aún necesitan reconocer que éste es uno de los obstáculos a la efectucción de la Asociación estratégica. Los

⁴² En este sentido, Consultar: Karine de Souza Silva. *Integração regional e Exclusão Social*. 2ed. Curitiba: Juruá, 2009.

⁴³ Carlos Taibo presenta las contradicciones de la Política Social de la Unión Europea. Según él, la primera sería la defensa del pleno empleo que, de modo alguno, se identifica con salarios dignos, seguridad social y libertad personal. Lo que actualmente es impuesto son bajos salarios, empleos precarios y presiones para que los trabajadores acepten trabajar bajo cualquier condición. La segunda es la propuesta de cambios en los sistemas de jubilaciones, y la tercera es el visible corte en el gasto público en el ámbito de la salud, educación y otros servicios. Hay bolsones significativos de pobreza, desempleo, desigualdad de renta y exclusión social en la UE y los Tratados no presentan mecanismos que palien esta situación. Carlos Taibo, *Crítica de la Unión Europea* (Madrid: Ed. Los libros de la catarata, 2006), 35 y 36.

⁴⁴ Revista CELARE, p. 27.

⁴⁵ Freres and Sanahuja, La cohesión social y las relaciones Unión Europea – Latinoamérica (www.iets.org.br/IMG/pdf/doc-111.pdf), 12. En este sentido, consultar también Maria Mesonero Kromad. “Cohesión Social: un nicho para la cooperación eurolatinoamericana”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): 28. Según la autora: “La UE no puede exigir la implementación de políticas públicas para reducir la pobreza y la desigualdad si sigue manteniendo las puertas cerradas a su mercado.”

⁴⁶ Carlos Taibo, *Crítica de la Unión Europea* (Madrid: Ed. Los libros de la catarata, 2006), 32 y 33.

escandalosos índices de pobreza y de desigualdad de distribución aún siguen siendo una realidad en casi todas las partes y las políticas públicas aún no han sido suficientes para atacar el centro de los problemas.

Latinoamérica, por otro lado, no debe esperar de manera inerte que la UE financie las acciones regionales de combate a las desigualdades políticas sociales. La solución de problemas internos debe ser una iniciativa regional que promueva una actitud concreta en el combate a la corrupción, en la implementación de reformas fiscales, en la universalización del acceso a la justicia, a la salud y a la educación. Debe ser una iniciativa concertada de gobiernos y sociedad civil.

Los acuerdos de integración y Asociación firmados por los gobiernos nacionales están aún subordinados a una lógica de libre mercado y se evaden del problema medular a medida que promueven un modelo económico que no prioriza el desarrollo sostenible y exacerba las contradicciones internas.

Respecto a los resultados efectivos alcanzados por el emprendimiento birregional, se observa que hasta el momento hay pocos estudios dando cuenta de la realidad.⁴⁷ Aún es, de hecho, insipiente evaluar de manera seria los cambios estructurales tras la implantación del EUROsocial. Aunque haya algunos relatos positivos,⁴⁸ aún “no hay evidencia de contribución efectiva para disminución de la pobreza y fortalecimiento de la cohesión social”.

La literatura ya existente, en su mayoría, da cuenta que el principal programa birregional es positivo, aunque “limitado y superficial”⁴⁹ ya que los resultados han sido poco concretos. Hasta ahora, las acciones están más centradas en los diálogos y en los intercambios de experiencias que en las actividades prácticas⁵⁰. Así, es forzoso reconocer que “más allá de las numerosas declaraciones de compromiso político es poco lo que se puede constatar en la práctica, y mucho lo que queda pendiente por debatir – y definir – sobre el mismo concepto y la forma

⁴⁷ En 2010, antes de la próxima reunión de Cumbre, será publicado un estudio oficial sobre los resultados concretos y la implementación de la Agenda de Lima. Hasta el momento fueron realizadas las siguientes evaluaciones: 1) Nicaragua en el año 2000; 2) Honduras y Mercosur en 2004; 3) Latinoamérica (estrategia regional) en 2005; 4) Bolivia en 2007.

⁴⁸ Florencio Gudiño. “EUROsocial desde dentro”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): 31.

⁴⁹ Jorge Balbis. “La Cohesión social: una prioridad que demanda mayor coherencia en las relaciones entre Latinoamérica y la Unión Europea”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): 29. Para el período 2005-2009, el EUOSocial hay un presupuesto estimado de cerca de 36 millones de euros. La Comisión es responsable por un 80% de los recursos.

⁵⁰ Hasta 2008 fueron realizadas 228 actividades de intercambios de experiencias. In: Florencio Gudiño. “EUROsocial desde dentro”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, nº 77. (2009): 31.

como está siendo asumido por los gobiernos de las dos regiones”.⁵¹ Jorge Balbis asevera aún que las actividades que la Comisión propone dejan a desear porque son amplias, superficiales y dispersas y, por eso, han sido blanco de críticas hasta del Parlamento Europeo.

Las críticas también alcanzan la metodología y los resultados de las Reuniones birregionales de Cumbres. A pesar de ser reconocidas como un espacio consolidado, reflejando el deseo político de avance en la agenda común, el sistema de cumbres ha sido blanco de ataques en virtud de su limitada eficacia. Parece haber una necesidad significativa de producir noticias de impacto inmediato y no necesariamente fijar compromisos políticos exigibles jurídicamente. De esta manera, en el plan de la eficacia, los resultados obtenidos por las Cumbres están lejos del ideal. Felix Peña⁵² señala que las declaraciones producidas por las Cumbres no presentan un hilo conductor propulsor de una estrategia birregional concreta y menos aún una directriz que indique con cierta precisión como se alcanzarán los objetivos tan genéricamente definidos. El autor aún evidencia que la ausencia de institucionalidad es uno de los puntos frágiles del sistema.

Sin embargo, los retos vigentes apenas serán vencidos a través de la participación activa de todos los actores nacionales, regionales y supranacionales, en una estrategia que imponga compromisos jurídicos que aseguren la solidez de una alianza birregional realmente pautada en la defensa de la cohesión social.

Florencio Gudiño,⁵³ director de la Secretaría Ejecutiva del Programa EUROsocial apunta para los beneficios que, en su opinión ya son visibles⁵⁴, pero llama la atención para el hecho de que aunque sea excelente la repercusión del referido Programa en Latinoamérica, en la UE la adhesión de los Estados es mínima. Apenas Francia, España, Italia y Alemania tienen participado de un número significativo de las actividades. Según él, los motivos son los siguientes:

⁵¹ Jorge Balbis. “La Cohesión social: una prioridad que demanda mayor coherencia en las relaciones entre Latinoamérica y la Unión Europea”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, n° 77. (2009): 29.

⁵² Felix Peña. “El diálogo político euro-latino-americano y su futuro: notas en torno del proceso preparatorio para la Cumbre de Lima 2008”. *Revista Europa-Latinoamérica : análisis e informaciones* Fundação Konrad Adenauer, n° 22. (2006): 13-20.

⁵³ Florencio Gudiño. “EUROsocial desde dentro”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, n° 77. (2009): 31.

⁵⁴ Algunas de las acciones que el EUROsocial ha realizado: acompañamiento de algunos procesos de reforma de políticas y fortalecimiento institucional en varios países de Latinoamérica; prestación de asistencia técnica para el fortalecimiento institucional en temas como gestión de hospitales públicos, implantación de sistema de medición del desempeño de jueces en Costa Rica; adopción de convenio para prevenir la evasión escolar en Argentina; creación de redes de formadores de emprendedores de pueblos indígenas en los países andinos, etc. Consultar: Florencio Gudiño. “EUROsocial desde dentro”. *EUROLAT, Revista de Integración y Relaciones Eurolatinoamericanas*, n° 77. (2009): 31.

En primer lugar, “la composición de los consorcios ejecutores, todos ellos liderados por instituciones españolas o francesas, y el hecho de que el responsable de EUROsocial empleo sea el Centro internacional de Formación de la OIT, con sede en Turín”. En segundo lugar, “es el interés que Latinoamérica despierta en el resto de Europa, que podría ser caracterizado como marginal en el mejor de los casos.”

Dado lo expuesto, se observa que la cohesión social no es apenas un reto para los Estados latino-americanos. Es un reto para Europa y, consiguientemente, para las relaciones euro-latino-americanas.

Consideraciones finales

La inclusión del tema en el contexto de las relaciones birregionales demuestra el grado de madurez alcanzado en el diálogo entre las dos partes. La erradicación de la pobreza y de la exclusión es uno de los más importantes retos para Latinoamérica y para la sobrevivencia y “exportación” del modelo social europeo.

Los acuerdos representan para los Estados latinos la posibilidad de aproximarse de un importante socio que, estratégicamente, puede conceder impulso económico y tecnológico a la consolidación de los procesos de integración existentes en la región y también servir como un ancla política para proyectarla en el contexto mundial. Y, para la UE, significa la inserción comercial en el atractivo mercado latinoamericano y aún el alargamiento de su influencia política en esa región disputada con los Estados Unidos.

Por fin, se observa que traer el tema de la cohesión social para el epicentro de las relaciones Internacionales refleja las consecuencias de un ambiente internacional fuertemente influenciado por el contexto pos-queda del muro de Berlín en el cual se opera un realineamiento de las potencias mundiales y el interés de ambas regiones de ocupen un espacio privilegiado. También se observa el interés de los Estados en recuperaren la dimensión del espacio público y de extender la democracia para todos los sectores de la sociedad.

Sin embargo, es fundamental que haya una presión constante de la sociedad civil por la expansión de los derechos democráticos y para presentación de resultados concretos. Es necesario cobrar de los Estados la efectucción de los principios democráticos garantizadores de la división de las funciones del poder, de los derechos y libertades fundamentales, de la universalización de los derechos humanos y del respeto a los intereses colectivos.

Una agenda transatlántica ampliada a Latinoamérica y el Caribe: hacia un área euro-americana

Vicente Palacio

Introducción

El actual panorama de relaciones entre la Unión Europea y las Américas (América Latina y Caribe (ALC) y sub-regiones; EEUU y Canadá), se halla hoy compartimentado en múltiples vínculos bilaterales o birregionales de naturaleza estanca. Esta situación arroja algunas sombras: falta de dirección política, multiplicidad de foros, o dispersión de recursos. Unas carencias que repercuten desde hace años en una cierta *malaise* entre ambas orillas del Atlántico. Puede hablarse de un cierto *impasse* mantiene de facto una descoordinación, cuando no rivalidad, entre EEUU y algunos países europeos; incrementa la distancia entre Europa y ALC, y debilita aún más la posición de España en la región ALC.

Este capítulo plantea la necesidad de establecer un área euro-americana como un posible marco político, más amplio e integral que el que rige las actuales relaciones entre Europa y las Américas. Se sostiene que dicho marco beneficiaría a todos los actores implicados, y que España, en particular, tiene un interés estratégico en avanzar hacia la articulación de un área tal. De acuerdo a esto, más abajo se identifican algunas oportunidades y barreras a este proyecto; algunos elementos y políticas comunes en esa área; y se sugieren los foros en los que se podría empezar a trabajar para crear un germen de relación euro-americana, la cual, sostenemos, beneficiaría a todos sus actores.

No se lleva a cabo aquí un estudio exhaustivo de todas los aspectos de esas relaciones – políticas, mecanismos institucionales, sino que dicha área se plantea más bien a la manera de una hipótesis de trabajo, y por tanto únicamente se esbozan sus líneas más generales. Se lleva a cabo una propuesta de replanteamiento general a partir de algunas realidades, acompañado de una sugerencia de las posibles líneas de investigación y los pasos políticos fundamentales que, de llevarse a cabo podrían llevar a la configuración de un área euro-americana.

Ampliar la relación transatlántica: una *Europa más amplia* y su correlato en las Américas

Hasta ahora, la comunidad transatlántica se ha entendido como un asunto básicamente entre Estados Unidos y Europa. Ambos actores han pasado por alto la potencialidad de entablar un diálogo conjunto, sostenido y estratégico, con los países de ALC, así como con otro actor tan importante y vinculado estrechamente con todos los anteriores, como es Canadá.

La vasta región que abarca las Américas y Europa comparte no solo una herencia común – historia, valores, instituciones - sino también los elementos con los cuales construir una comunidad transatlántica más amplia: comercio, inversiones, inmigración e intercambios dinámicos culturales y sociales. Además, hay un elemento común fundamental a los ciudadanos del área transatlántica, que la diferencian de otras: altas expectativas políticas.

En el lado ALC, una mejora significativa en la normalización democrática, unida al crecimiento económico sustantivo de la última década, sugieren que una amplia interconexión, multidireccional de cooperación hemisférica es posible. La nueva Administración estadounidense de Barack Obama ha expresado un compromiso renovado con Centroamérica, Caribe y Suramérica, basado en el respeto mutuo y la colaboración. Esta actitud positiva debería abrir el camino a los europeos para forjar un diálogo conjunto y estructurado sobre ALC, que se construya sobre la base de la cooperación, y haga de las propuestas competitivas una cosa del pasado.

Entre los intereses de las economías más avanzadas de esta vasta región (los EEUU, Canadá, la UE), se halla la promoción de una área de prosperidad y desarrollo con ALC, región con la cual mantienen una fuerte relación histórica, económica, política, y cultural. En particular, el diálogo estratégico con un ‘BRIC’ como Brasil por parte de EEUU y de la UE, respectivamente, está en sus comienzos y encierra un enorme potencial de desarrollo.¹

Ha llegado el momento de concebir una estructura más amplia de acción entre los EEUU y la UE, abierta a una colaboración con sus vecinos. Hasta ahora, la inclusión en la Agenda Transatlántica UE-EEUU de un diálogo fructífero entre ambos actores sobre el resto de países no pertenecientes a la Unión (el Este europeo), dando voz a EEUU en este asunto, obedecía a un planteamiento común para propiciar una *Europa más amplia*. Este diálogo debería tener su correlato en un mayor compromiso de la UE con las Américas, constituyendo un “Hemisferio

¹ Por ejemplo, EEUU y Brasil desarrollan incipientes Diálogos sobre Energía o Seguridad, de manera simultánea a sus disputas comerciales. Por su parte, la UE y Brasil han puesto en marcha una Asociación Estratégica desde su Cumbre bilateral en julio de 2007 en Lisboa. Ver Consejo de la Unión Europea, Declaración Común Cumbre UE-Brasil, Lisboa, 4 de Julio de 2007, en http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

Occidental” más amplio. Si esta lógica cristaliza, podríamos avanzar desde un área euro-americana hacia una Asociación Euro-Americana (AEA) de prosperidad y de cohesión social. Un partenariado así se constituiría a partir de la incorporación progresiva de una gran parte de los países menos desarrollados de la región, así como de unos pocos BRIC (Brasil, México), a los programas e instituciones transatlánticas, dejando la puerta abierta incluso a Nigeria o Suráfrica.

Pero estos foros transatlánticos no deben excluir muchos de los canales bilaterales y multilaterales que puedan ser establecidos entre las naciones de esta región en expansión, con otros del Pacífico, Asia, o Rusia. En el futuro, las relaciones trasatlánticas deben explorar el potencial enorme de las corrientes del comercio, inversiones y poblaciones en todo el Hemisferio Atlántico. No debemos perder la visión del nuevo contexto global en el cual tiene lugar hoy la geopolítica, o de otras asociaciones como APEC o ASEAN.

Algunos datos y tendencias del área euro-americana: incentivos y barreras

El mapa de la integración regional en las Américas, así como entre éstas y la UE, tiene dos características que delimitan tanto las posibilidades como los límites de un posible área euro-americana. La primera es un flujo intenso en comercio, inversiones, o migración. La segunda es la fragmentación y la falta de coordinación en sistemas de acción, programas específicos o instituciones entre los actores principales. Una investigación de las posibilidades de un área tal debería tener en cuenta los siguientes aspectos, que funcionan como incentivos favorables a una acción política sostenida en esa dirección. Muy someramente:

a) Vínculos económicos

El área euro-americana cuenta con casi un tercio de los estados del mundo, y aproximadamente un 70% del PIB mundial. El comercio y las inversiones entre los EEUU y la UE (el más grande del mundo) se sumaría al flujo entre estos dos actores con Canadá y ALC, respectivamente. A modo de ejemplo de algunas interconexiones mutuas:

→ EEUU es el principal inversor en la región ALC, y, con mucho, el principal socio comercial e inversor en México, al igual que en la región Centroamericana (CAFTA), y segundo socio comercial de Brasil

→ La UE es el segundo inversor en Canadá, solamente precedida por los EEUU. A pesar del estancamiento en los Acuerdos de Asociación de la UE con ALC, y la irrupción de otros actores en la región como China, la UE sigue como el segundo inversor en ALC después de los EEUU y está forjando relaciones más estrechas con Brasil, México, o Chile, mientras trata de relanzar acuerdos de asociación con Mercosur y Centroamérica. En particular, los países europeos mediterráneos tradicionalmente involucrados en ALC, como España, Portugal,

Francia, o Italia, tendrían un interés especial en fortalecer la cooperación con EEUU y Canadá.

→ La llamada *Estrategia para las Américas* de Canadá busca reforzar su presencia en ALC.² La Inversión Extranjera Directa de Canadá, excluyendo a México y Barbudas, es tres veces mayor que la IED canadiense en toda Asia. Al mismo tiempo, Canadá esta acercándose de manera activa a la UE, y están en marcha las negociaciones para un Acuerdo Comprensivo de Comercio, desde la Cumbre bilateral de Mayo 2009. Un Acuerdo que, de concretarse, podría resultar el más acuerdo birregional más avanzado entre dos bloques desarrollados hasta la actualidad.

→ No menos crucial para la prosperidad y estabilidad del continente es el papel de liderazgo y mediación creciente en los procesos regionales, de Brasil. La potencia suramericana acumula ya el 40% del PIB de ALC y tiene más de un tercio de la población de la región (190 millones). La expectación política y empresarial europea por Brasil es máxima, habiéndose lanzado, como se apuntaba antes, una Asociación Estratégica bilateral, mientras EEUU están desarrollando un dialogo con los brasileños sobre asuntos similares: energías limpias, cambio climático o inversiones.

b) Flujos de población

En términos demográficos, la ampliación del Hemisferio Occidental a Europa, sumaría un cuarto de la población mundial, con casi 1.4 billones de personas, si bien con tasas de crecimiento en las Américas por encima de las europeas. Aunque no sea tan importante en términos cuantitativos, comparado con el 60% de Asia, sí lo es como factor cualitativo. Pues la inmensa mayoría de los flujos migratorios originados en ALC tienen como destino principal EEUU y la UE. Sin embargo, las fuertes restricciones de visados y las erráticas laborales, poco planificadas, en EEUU o en Europa, son importantes obstáculos para el trabajo y los intercambios de capital humano entre dichas regiones.

c) Ámbitos de Seguridad

En términos de estructuras de seguridad, la OTAN, la PESD, y el recién creado Consejo de Defensa Suramericano figuran entre las entidades de defensa más potentes de la esfera internacional, con proyección global y susceptibles de trabajar en partenariados. Brasil encabeza el Diálogo UE-Grupo de Río, está galvanizando un diálogo sobre Seguridad en torno a UNASUR, y es candidata a miembro permanente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

² Un *overview* puede consultarse en “Canada and the Americas, Priorities & Progress” Gobierno de Canadá, 2009, http://geo.international.gc.ca/cip-pic/pdf/Americas_report_ENG.pdf

d) Relativa homogeneidad idiomática

No debería pasarse por alto un factor de carácter fuertemente estructurador, como es la relativa homogeneidad lingüística del área euro-americana, en comparación con otras áreas del mundo (por ejemplo, Asia). Abarcando una parte significativa de la población mundial, y a pesar de la existencia de múltiples lenguas minoritarias a las que se presta cuidado, sin embargo en el área entera se constata la existencia de unos pocos “idiomas vehiculares” o de comunicación, ya sea básica o especializada, que, en un grado u otro, utilizan decenas de millones de personas. Baste mencionar aquí que el inglés es común en los campos de la investigación, la cultura popular o los negocios, en Canadá, ALC y Europa, y que está muy extendido, en su uso activo o conocimiento pasivo, de otras como el español y el portugués (Brasil), y, en menor medida, el francés. Lenguas que tienen una enorme presencia y repercusión a través de los canales de comunicación de masas.

Pero, de otro lado, también existen barreras internas en el área que pueden actuar como serios impedimentos para una relación más estructurada: fuertes asimetrías, fragmentaciones, o el recelo de sus actores principales:

→Asimetrías: la región Euro-Americana contiene asimetrías extremas y desequilibrios en términos de riqueza, distribución del ingreso, o gobernanza. Por un lado, están las economías ricas: EEUU, Canadá, y la UE; por el otro, la extensa y heterogénea ALC de los Países de Renta Media (PRM's) en sus diversas gradaciones, *más, en un lugar aparte*, Brasil. Este rasgo desestabilizador se agrava aún más si incluimos a África en un área euro-atlántica.

→Fragmentación: la falta de eficacia interna y de concertación entre las estructuras regionales y sub-regionales actuales (NAFTA, ALBA, MERCOSUR, UNASUR, CAFTA, etc.) y foros (Organización de los Estados Americanos (OEA), Grupo de Río, etc) suponen un problema. Además, el estancamiento de los grandes proyectos continentales (el norteamericano ALCA) o la recaída en la retórica de una Asociación Estratégica bi-regional UE-ALC, así como el auge del bilateralismo cortoplazista³, obstruyen la búsqueda de una alternativa. Por último, el paulatino desplazamiento del centro económico mundial hacia el Pacífico (China), difumina las oportunidades y fragmenta las alianzas estratégicas de ámbito atlántico, a pesar de que un afianzamiento de las clases medias en ALC podría disparar el consumo y el crecimiento de la población considerablemente. En definitiva, esta situación negativa priva a EEUU y a la UE de las herramientas necesarias para ejercer una influencia en la región.

³ Celestino del Arenal, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?” Real Instituto Elcano, DT 36/2009, Madrid.

→ Recelo de los actores clave: existen fuertes dinámicas nacionalistas o proteccionistas en EEUU, Brasil, y otros países ALC, además de un bajo interés de parte de Europa por ALC, que impiden percibir la urgencia de una coordinación a gran escala. Una perspectiva tal puede llevarles a percibir un área euro-americana como una amenaza a los propios intereses o prioridades geopolíticas. A este respecto, la atención estadounidense sigue puesta en Oriente Medio y Asia Central (AfPak). Por su parte, la atención de la UE se halla puesta en la reformulación de su modelo económico para hacerlo más competitivo, o en la puesta en marcha de la maquinaria institucional del Tratado de Lisboa. En esas condiciones, un área euro-americana es percibida por los países del Norte y este Europeo, en parte como una amenaza a los programas del vecindario del Este o Mediterráneo. En cuanto a ALC, existe la tentación por parte de países relativamente pequeños, pero de gran “poder blando negativo” como Venezuela o Bolivia de excluir a norteamericanos y europeos mediante un planteamiento de “América para Latinoamérica”.

A este respecto, la posición de un socio crucial como Brasil, que dirige al Grupo Río, se mueve por el momento en una ambigüedad calculada, tanto en su compromiso como vertebrador regional, con las responsabilidades que ello implica, como en sus alianzas geopolíticas. El hecho de que China sobrepasara a EEUU en 2009 como el principal socio del gigante brasileño – si bien norteamericanos y algunos europeos continúan en los puestos de cabeza en Inversión Extranjera Directa, muy por delante de los chinos - pone de manifiesto que la atención brasileña hacia el proyecto euro-americano dista de ser evidente, y necesita un gran esfuerzo para ser captada de manera sostenida por parte europea, especialmente por España y Portugal.⁴

La agenda global y los nuevos foros multilaterales: ¿sustitutos de la integración regional?

Llegados a este punto del análisis, es preciso tratar aparte un aspecto que guarda relación con el planteamiento de un área euro-americana de prosperidad y cohesión social, en la medida en que ésta supondría en la globalización un reequilibrio entre el “eje pacífico” y el “eje atlántico”.

Recientemente se ha sugerido la pertinencia de llevar parte de la agenda UE-ALC a la “agenda global”. Existe una tendencia de des-regionalización en favor de un enfoque globalista, tomando en cuenta el papel vertebrador de “socios glo-

⁴ Baste señalar que a principios de 2010 Brasil se situaba ya como el cuarto país más atractivo para los inversores internacionales, sólo superado por China, EEUU e India. Respecto a España, ésta se perfila ya entre los cuatro primeros inversores en Brasil, con un incremento notable en los sectores industrial y de construcción, según un Informe de Naciones Unidas. Ver “World Investment Prospect Survey 2009-2011”, UNCTAD, United Nations, New York and Geneva, 2009

bales” como Brasil (cono sur), México, Argentina o Chile, a través de foros renovados como el G-20, un Consejo de Naciones Unidas ampliado, u otros organismos internacionales. Este nuevo planteamiento es, en parte, producto del cansancio entre ambas partes como resultado del bloqueo de los Acuerdos de Asociación bi-regionales por diferencias en asuntos agrícolas y de servicios. Un cierto cansancio que se hace patente tanto en la Comisión Europea como en los gobiernos latinoamericanos y en las propias organizaciones sub-regionales (MERCOSUR, CAFTA, CAN, etc). Éstas, a su vez, vendrían a diluirse, o directamente a subsumirse en otras como UNASUR; o bien a disgregarse varias direcciones, principalmente hacia el Pacífico (China) o África, ante la falta de avances sustanciales en las negociaciones.⁵

Pero si bien lo anterior es una realidad a tener en cuenta, este enfoque adolece de dos defectos principales que es preciso subrayar. Primero, se corre el riesgo de, como se suele decir, “empezar la casa por el tejado” al abordar la cuestión del desarrollo. La cuestión de la cohesión social y territorial, asuntos ambos muy conectados, y fundamentales para el desarrollo, no puede resolverse única o principalmente al nivel *macro* de los foros globales. Incluso si se cumplieran los compromisos del G-20 de inyectar cientos de millones de dólares en la región a través de las arcas del FMI, el BM o el BID,⁶ ello no podría sustituir a los elementos endógenos necesarios para la cohesión, a saber: el pacto social interno (en fiscalidad y políticas sociales). Y en segundo lugar, foros emergentes como el G-20 aún se hallan en una fase muy primaria, con una agenda sin articular, y sin grupos de trabajo estructurados, de manera que permitan conciliar posiciones, primero a nivel inter-regional latinoamericano (Brasil, Argentina, México), y menos aún euro-latinoamericano. Aunque jugar bien las propias cartas en los foros globales puede reforzar el proyecto de la cohesión y dotarlo de una inyección financiera, aún no se está en una fase lo suficientemente madura del proceso como para plantearse esta opción como la principal.

Desde el punto de vista europeo, estas dos carencias sugieren lo incierto de seguir por la vía “multilateralista” como posible vía substitutiva de la agenda social ligada a la integración regional y el bi-regionalismo⁷. La agenda de la cohesión debe seguir adelante: ciertamente por otros medios, con un planteamiento renovado, menos paternalista o mimético por parte europea; y renovado con nuevas estrategias, instrumentos o foros multilaterales complementarios. Pero no parece conveniente renunciar a un diálogo político bi-regional de alto

⁵ Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales”, COM (2009) 495/3.

⁶ Ver Declaración Final de los Líderes del G-20 en la Cumbre de Pittsburg, Pittsburg, Estados Unidos, 24-25 Septiembre 2009.

⁷ De otro lado, la vía multilateralista en el comercio global se halla bloqueada desde la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún, donde se produjo un enfrentamiento de posturas entre la UE y una mayoría de países latinoamericanos.

nivel, capaz de servir de revulsivo para generar mecanismos básicos sin los cuales no puede existir crecimiento con cohesión: fiscalidad saneada, políticas sociales, buena gobernanza, administración eficiente, políticas de equidad territorial⁸.

Así pues, en lugar de plantear en el vacío una alianza multilateral por el desarrollo, aún poco madura y sin dirección política definida, quizá sea más conveniente optar por anclar la vía multilateral – si bien no de manera exclusiva – en actores globales (EEUU, Canadá, UE, Brasil, México) y regiones dotadas de una tupida red de relaciones bilaterales, bi-regionales, de instituciones similares, intereses convergentes y foros comunes relativamente desarrollados, como son los del área euro-atlántica.

Superar las barreras: posibles vías para estructurar un área euro-americana

El proceso de ir estructurando un área euro-americana que pudiera cristalizar en una Asociación Estratégica, capaz de equilibrar y complementar el eje del Pacífico con un eje Atlántico de progreso e instituciones democráticas, se muestra muy largo y complejo. ¿Cómo avanzar en esa agenda? A la luz de lo anterior, parece claro que para llevar a cabo una colaboración efectiva y para tratar con las asimetrías, se debe tener en cuenta las *geometrías variables de integración*. En cualquier caso, cristalice o no en una gran Asociación Estratégica, un área euro-americana no aspira a configurarse como una nueva super-estructura, sino que se plantea como el resultado de una combinación de esfuerzos comunes en campos específicos.

Una agenda hemisférica ampliada debería centrarse en temas concretos que no pueden resolverse en los niveles regionales o sub-regionales. Estos temas deben referirse a dos áreas muy generales: 1) desarrollo sostenible, y 2) el flujo de poblaciones: trabajo y formación del capital humano. Ello, bajo el criterio de extender los beneficios de la cooperación transatlántica extensibles al resto de actores. Si las economías más avanzadas adoptasen esta perspectiva nueva, mandarían un mensaje claro de rechazo del proteccionismo en un momento de salida tortuosa de la crisis económica y financiera. Por tanto, desde la UE y EEUU habría de dirigirse una iniciativa a las dos Administraciones para una evaluación conjunta de las oportunidades y los beneficios de trabajar juntos en dominios específicos *vis a vis* Canadá y LAC.

⁸ En este sentido hay que resaltar la vigencia de los elementos presentes en el Informe de hace casi una década, del eurodiputado español José Ignacio Salafranca, “Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina” (2000/2249(INI). Parlamento Europeo. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, 11 de octubre 2001.

Hay que precisar, sin embargo, que aquí no se da por supuesta una “triangulación” perfecta, en el sentido de que se garantice un beneficio a tres bandas Europa-ALC-Norteamérica en todas las áreas, de manera estructurada, si bien, a pesar de algunas reservas, puede aplicarse también aquí en su sentido más laxo, de cooperación sectorial en un entorno globalizado.⁹ El área euro-americana no implica desatender las oportunidades abiertas por otros fenómenos como, por ejemplo, la emergencia económica asiática,¹⁰ sino empezar la “casa por el tejado” a la hora de plantear relaciones estratégicas, y atender a reformas sociales y políticas ligadas a diálogos políticos de alto nivel en marcos de integración sub-regional y bi-regional, como los existentes entre la UE-ALC, y una agenda política que, a pesar de sus dificultades, continúa¹¹. Por ello, como aproximación provisional aquí entendemos por área euro-americana más bien un diálogo político-estratégico de alto nivel a tres o más bandas, dependiendo del asunto (EEUU-Canadá-países ALC-UE-España); apoyado en la coordinación de intereses comunes a través de programas, acciones, y foros ya existentes, en base al criterio de racionalización de recursos. Por otro lado, un área euro-americana sería perfectamente compatible con el desarrollo paulatino de cooperaciones triangulaciones concretas con Asia, o con una estrategia española y europea de expansión de sus vínculos empresariales y culturales en esa área.

⁹ Ver Manuel Montobbio, “Triangulando la triangulación España/ Europa-América Latina-Asia Pacífico”, CIDOB, Barcelona, 2004. Entre algunos *caveats*, cabe destacar tres. Primero, la triangulación España-ALC-Asia puede tener bastante de coyuntural si una lata expectativa se desinfla pronto debido a una caída de la demanda china, la falta de inversión, o el debilitamiento de APEC frente a ASEAN. Segundo, los actores parecen bastante difusos (¿Asia es China?) y muy asimétricos. Tercero, toda triangulación debería considerarse válida siempre y cuando no debilite el foco político en un área con mecanismos avanzados de diálogo bi-regional. A este respecto, la cuestión desde el punto de vista español no es si la triangulación con Asia es posible – pues parece que en un entorno globalizado lo es – sino hasta qué punto es deseable poner todo el capital político en ello. Las prioridades estratégicas en política exterior son, por definición, limitadas, y eso obliga a una elección. La UE y EEUU son dos actores globales de peso y de repercusión directa en los intereses españoles que justifican de por sí el proyecto euro-americano. En todo caso, a nuestro juicio, el área euro-americana contiene un proyecto político consistente, y por el momento cuenta con mecanismos bastante más desarrollados que los del área asiática para llevar a cabo posibles “triangulaciones”.

¹⁰ La literatura acerca de la imparable emergencia de la región Asia-Pacífico como sustituta de la hegemonía de las potencias occidentales es abundante. Ver Robert Fogel “Why China is likely to achieve its Growth Objectives” National Bureau of Economic Research, Working Paper, 12122, 2006; y Kishore Mahbubani, “The New Asian Hemisphere: The Irresistible Shift of Global Power to the East”, New York, Public Affairs 2008. Un estudio de prospectiva que apunta a la configuración del mundo multipolar, con un declinar relativo de EEUU y de la UE, es “Global Trends 2025: A Transformed World”, The National Intelligence Council, Washington, November 2008.

¹¹ Para una evaluación de la agenda UE-ALC, ver José Antonio Sanahuja, ["La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima"](#), en VVAA “V Cumbre Unión Europea-América Latina y El Caribe, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas” Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), pp 195-207.

a) Un marco común para las cumbres transatlánticas UE-EEUU

Como elemento fundamental, desde España y desde Europa debe trabajarse para incluir en las declaraciones finales de las sucesivas cumbres transatlánticas un doble mensaje que por el momento no está en la agenda, o aparece diluido. Por un lado, que el razonable objetivo de una Europa ampliada debe tener su correlato en un Hemisferio Occidental ampliado; es decir, un compromiso de EEUU y la UE para concertar agendas con otros ¹². Esta nueva aproximación pasa, en segundo lugar, por la superación de enfoques del pasado de EEUU y la UE, respectivamente, hacia ALC. Las políticas anteriores han venido marcadas desde la década de los 90 por una dinámica competitiva, o bien descoordinada por parte de ambos.

A partir de lo anterior, un futuro compromiso conjunto para crear un partenariado euro-americano a desarrollarse en el futuro, debería identificar el objetivo de la Asociación en tres vertientes. Primero, estableciendo un área euro-atlántica de buen gobierno, desarrollo y cohesión social. Es en este punto concreto de la cohesión social donde la UE debe llevar a su terreno de juego a EEUU. Es éste un reto político de primera magnitud que la administración de Obama podría, al menos, facilitar. Segundo, desarrollando, sobre bases concretas, sinergias en programas actuales de asuntos específicos: buen gobierno, infraestructuras, energías renovables, y cambio climático; comercio y cohesión social y territorial, y migraciones. En tercer lugar, identificando las instituciones, foros y mecanismos donde podría desarrollarse la asociación. Explorando el potencial de las alianzas público privadas norteamericanas y europeas.

b) Áreas de acción comunes

→ Parece claro que un área de común interés es la de la energía y el cambio climático. El Consejo EEUU-UE recientemente creado debería establecer vínculos con terceros países ALC en seguridad energética, especialmente Brasil. Inversamente, el *Partnership of Energy and Climate for the Americas* entre EEUU y ALC debería dejar la puerta abierta a la participación de Canadá y de la UE.¹³

¹² Ver Daniel Hamilton and Frances G. Burwell (eds) "Shoulder to Shoulder: Forging a Strategic U.S.-E.U. Partnership". The Atlantic Council of the United States, Center for Strategic and International Studies (CSIS), Center for Transatlantic Relations (CTR) at Johns Hopkins University, Center for European Policy Studies (CEPS), Real Instituto Elcano, Fundación Alternativas, Swedish Institute of International Studies, and Prague Security Studies Institute. Washington, December 2009.

¹³ Ver Barack Obama, "Securing Our Citizens' Future", Fifth Summit of the Americas, Puerto Príncipe, Trinidad, 19 April 2009.

→ Quizá el área fundamental es el de las políticas de desarrollo. Aquí se halla un inmenso nicho de oportunidades de colaboración en formación, educación, salud y programas de alimentos en Centroamérica, Caribe y la región andina. La UE y EEUU son los dos mayores donantes del mundo, acaparando en torno al 80% de la ayuda al desarrollo mundial, y actores principales en los foros del desarrollo, como el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, el G-8, el G-20, el Comité de Desarrollo del Banco Mundial y los Bancos de desarrollo regionales. Al mismo tiempo, tienen la responsabilidad de reconvertir las políticas de desarrollo para reducir la pobreza de acuerdo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.¹⁴

En particular, existe una oportunidad para explorar nuevos instrumentos de manera coordinada con nuevos socios. Ciertamente, en los años recientes ha cundido el escepticismo en ambos lados UE y ALC acerca de la efectividad de la cooperación al desarrollo,¹⁵ lo cual apunta en la dirección de buscar nuevos elementos catalizadores de un cambio. Con países de renta media como los de ALC, la ayuda técnica y financiera podría venir asociada al refuerzo de marcos competitivos regionales y sub-regionales, introduciendo nuevos instrumentos como Fondos de Cohesión dirigidos a mejorar los equilibrios sociales y territoriales a través de la conectividad (en infraestructuras y en I+D) en ALC. Los fondos podrían provenir de la Comisión Europea, USAID, Bancos Multilaterales (BID, FMI) o el sector privado¹⁶. Canadá, como se ha señalado antes, es un potencial

¹⁴ Daniel Hamilton and Frances G. Burwell (eds), op cit. , chapter 2, Point 8. Pueden incorporarse también los *inputs* del *High Level Consultative Group for Development and Humanitarian Assistance* acordados entre la UE y EEUU. Ver EU-US Summit Declaration, Annex 1, Washington, 3 November 2009, http://www.se2009.eu/polopoly_fs/1.21999!menu/standard/file/st15351-re01.en09.pdf

¹⁵ Ver José Antonio Sanahuja, "La efectividad de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea con América Latina. Balance y perspectivas," Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, nota informativa, documento EXPO/B/AFET/2007/48 ES, abril 2007; José Antonio Alonso, "Financiación del desarrollo. Viejos recursos, nuevas propuestas" Editorial siglo XXI, Fundación Carolina, Madrid, 2009.

¹⁶ Juan de Dios Izquierdo y Rubén D. Torres Kumbrián, con la colaboración de Nicolás Sartorius y Vicente Palacio "Propuesta para un área euro-latinoamericana de comercio justo, fondos de convergencia y cohesión social". Documento de Trabajo Opex, Fundación Alternativas, 2009. Ver también el resumen del Seminario organizado por Fundación Alternativas /Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)/ Centro de Estudios Políticos y Sociales de Argentina (CEPES), "Los fondos de cohesión como instrumento de cooperación al desarrollo en Mercosur" Buenos Aires, Argentina, 1-2 Octubre 2007. Ver también Dan Hamilton and F. G. Burwell, op. cit., chapter 2, Point 8. Para una discusión matizada de los diversos mecanismos para la cohesión social propuestos desde Europa, ver José Antonio Sanahuja, "La cohesión social en el marco del diálogo político Unión Europea-América Latina: visiones y perspectivas desde Europa en "La lucha contra la exclusión social en América Latina, BID, 1ª edición: enero 2009; p65-100. Para un planteamiento de fondos estrictamente iberoamericano, ver el Informe de Carlos Garcimartín, Santiago Díaz de Sarralde, Luis Rivas y José Antonio Alonso "Integración

socio de primera magnitud, gracias a su poder blando y compromiso financiero. A tal efecto sería útil identificar proyectos sinérgicos con la *Canadian International Development Agency* (CIDA), y su sector privado, en programas existentes de buen gobierno y conectividad. Desde el punto de vista español, la viabilidad de un fondo euro-americano (impulsado por iniciativa de España y Portugal dentro de la UE) como un importante elemento catalizador de un proceso de cambio, parece deseable. Pero ello implica un replanteamiento previo de la relación “ibero-americana” - de sus foros, mecanismos y recursos - a favor de un anclaje europeo más amplio y de mayor peso económico y político. Y un liderazgo sostenido tanto cara a los socios europeos como hacia los latinoamericanos. Se trataría, en suma, de una fuerte apuesta estratégica de la política exterior española.

→ Respecto a la ayuda humanitaria, se están poniendo ya los cimientos en el marco de la relación transatlántica para un refuerzo coordinado¹⁷. El terremoto en Haití de enero de 2010, volvió a poner de manifiesto la conveniencia de una acción integrada entre Canadá, EEUU y los países europeos con mayor presencia en la región, especialmente España. Ahí está pendiente una labor de liderazgo español para llevar a un mayor nivel de coordinación los recursos de la UE, y poder proporcionar una ayuda coordinada con sus socios americanos en la respuesta rápida, así como en la fase de reconstrucción.

→ Otra área adonde la atención se está dirigiendo es la seguridad regional, en particular la lucha contra el tráfico organizado. Existe un consenso en que éste es un factor de desestabilización de primer orden, por sus efectos nocivos en la sociedad, la política (corrupción) y el tejido económico. Esta se encuentra hoy fragmentada en marcos incipientes de cooperación bilateral, por ejemplo entre México con EEUU y la UE, separadamente, o entre Colombia y EEUU. La lucha contra el crimen organizado debería acompañarse de programas integrales de desarrollo conjunto y fondo para la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones y de las economías de ALC. De nuevo, aunque se trata de un asunto principalmente de ámbito pan-americano, aquí la experiencia y recursos de parte europea tienen bastante que aportar al tratamiento del problema.

→ Un cuarto campo de acción es las migraciones. La movilidad de trabajadores y de cerebros es una realidad que afecta de manera directa a los ciudadanos de todo el área. Estamos ante un factor de integración vital, desde la base, que afecta tanto al desarrollo real como a las percepciones de manera directa. La armonización de condiciones de visado y de trabajo en el área euro-americana aún se halla muy lejos, quizá décadas. Pero al menos podría inaugurarse un diálogo consultivo a varias bandas sobre migración, que incluyera una

Iberoamericana: ¿es viable un Fondo de Cohesión?”, ICEI, Madrid, 2008. Nuestra propuesta asume algunas de las conclusiones del Informe anterior, si bien nuestro planteamiento de partida es, por motivos de oportunidad política y viabilidad financiera, de ámbito euro-americano.

¹⁷ Dan Hamilton and F. G. Burwell (eds), op. cit. U-US Summit Declaration, op.cit.

hoja de ruta de liberalización de visados para el área euro-americana, un asunto pendiente y que no fue satisfecho en la Cumbre UE-ALC de Lima de mayo de 2008. Por último, la puesta en marcha de incentivos para alianzas en el sector privado (finanzas) para mejorar las condiciones de transferencia de las remesas, mejoraría sustancialmente la vida de millones de ciudadanos en la región ALC.

c) Nuevos mecanismos institucionales: racionalizando los recursos

Hemos de insistir de nuevo en que la asociación euro-americana no se plantea aquí como una “superestructura”, sino como un “paraguas político” de acciones que comparten objetivos comunes y se canalizan a través de un vasto complejo de mecanismos. De ahí la necesidad de que un criterio básico de ahora en adelante sea la racionalización de recursos de las distintas Cumbres, Foros, y Diálogos que afectan a los socios. Es precisa una reorientación para simplificar los actuales mecanismos y programas que a menudo se solapan de manera contraproducente, ya sea por falta de coordinación sobre el terreno, o por incapacidad de absorción por parte de los propios países receptores en ALC.

De acuerdo a este principio, algunos pasos podrían ser los siguientes:

→ Primero, en las Declaraciones de las Cumbres Transatlánticas UE-EEUU, incluir un compromiso de carácter general relativo a la conveniencia de trabajar por un área euro-americana, como marco de concertación con la agendas del resto de Conferencias o Cumbres bilaterales, bi-regionales, y sub-regionales existentes en el área (UE-Canadá; UE-ALC; Cumbre de las Américas, Cumbre Iberoamericana, UNASUR o Grupo de Río).

→ Además, la UE y EEUU deberían comprometerse a garantizar su presencia mutua como observadores en las diversas instituciones y foros donde tienen lugar diálogos cruzados en la región. En virtud de ello, EEUU adquiriría estatus de Observador Permanente de las Cumbres UE-ALC – gracias a la mediación europea - al tiempo que la UE adquiere ese mismo estatus en la Cumbre de las Américas. Paralelamente, sería bueno elevar el perfil de la UE respecto a su actual estatus en la OEA, para lo cual es preciso introducir el tópico en los encuentros ministeriales, así como al más alto nivel, en dicha organización.¹⁸

→ Reforzar el diálogo EEUU-UE sobre Brasil, incluyéndolo como parte de un diálogo estructurado entre la Secretaría de Estado de EEUU y la Alta Representante de la UE, haciéndolo extensivo a otros diálogos transatlánticos sobre BRIC's. Esto además podría evitar que Brasil, al igual que otros BRIC's como China o Rusia, llegue a convertirse en otro factor divisivo entre europeos y norteamericanos.

¹⁸ Vicente Palacio y Miguel Porrúa, “Líneas de acción de España y la UE con la Organización de Estados Americanos (OEA) tras la V Cumbre de las Américas”, Memorando Opex nº 123, Fundación Alternativas, 2009.

→ Otro elemento muy útil sería introducir la práctica del *twinning* entre oficiales de EEUU, Canadá y la UE en el seguimiento de programas en la OEA, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), o incluso quizá MERCOSUR y otros marcos sub-regionales. Con ello se promovería una cultura de buen gobierno común al área euro-americana.

→ Impulsar la coordinación en el área, mediante encuentros regulares de los Embajadores en Misión Especial para las Américas de EEUU, UE y Canadá.

→ Debería crearse un Grupo de trabajo Conjunto entre los países interesados del área euro-americana, para la coordinación y el seguimiento de las respectivas agendas en el periodo Inter-Cumbres regionales, bi-regionales y bilaterales mencionadas.

→ De cara a incrementar el impacto ibérico y europeo en LAC, sería conveniente reforzar la SEGIB en dos vías: primero, elevando su perfil europeo mediante un refuerzo de su presencia como “lobby” en Bruselas. En particular, España y Portugal podrían ganar peso en la UE si ponen a disposición de Bruselas los instrumentos, capacidades e influencia de SEGIB. Una segunda vía es ponerla en contacto continuado con el Consejo Permanente de la OEA.

→ Podría estudiarse una posible contribución europea, con recursos humanos o materiales, de la UE en el Banco de Desarrollo Inter-Americano. Ello podría impulsarse a través de foros como el G-20, por ejemplo.

→ Por último, puede iniciarse la coordinación a nivel de Fundaciones: por ejemplo, la *Canadian Foundation for the Americas* con otras fundaciones existentes y la futura Fundación Euro-ALC.

Mantener la puerta abierta a África: la Atlantic Basin Initiative

No hay que olvidar que existe una herencia Africana en las Américas (EEUU, Centroamérica y Sudamérica) así como una fuerte preocupación en países europeos como España, Portugal, y Francia en los campos comercial, inversión, migraciones o seguridad. Por su parte, la UE posee un marco ambicioso de colaboración estratégica en una amplia gama de temas, en la Estrategia Conjunta UE-África firmada en 2007.

Los posibles desarrollos posteriores de un espacio euro-americano, o incluso de un espacio Atlántico de cooperación extensible a África, deberían gestionarse de acuerdo al principio de geometrías variables, dadas las enormes asimetrías existentes. Podrían contemplarse así dos marcos de acción complementarios: uno euro-americano, y otro donde las Américas y Europa colaboren con África en áreas clave: infraestructuras, instituciones, comercio, o medioambiente¹⁹. En concreto, la UE y EEUU deberían comprometerse a trabajar con países de ALC y países clave africanos (Sudáfrica o Nigeria) en el desarrollo de vínculos y programas conjuntos de desarrollo.

¹⁹ Dan Hamilton y Frances Burwell, op. cit. Point 10.

Conclusión: el área euro-americana y el papel de España

El área Euro-Americana, e incluso posteriores desarrollos como una Asociación Estratégica Euro-Americana no debe entenderse como un proyecto para crear un bloque cerrado o una integración birregional que sustituya a las existentes. Esa perspectiva resultaría poco realista. Por el contrario, el horizonte de una Asociación tal podría servir de macro-visión construida sobre la base de un lenguaje político común de valores e instituciones, así como sobre multitud de acciones que, si se coordinan mejor, podrían ganar en eficacia.

Los datos y tendencias actuales sugieren que podrían derivarse grandes beneficios para todos los actores si se estructura un diálogo político de alcance euro-americano para la prosperidad económica y la cohesión social. El criterio-guía en el área euro-americana debería ser hacer extensibles al resto de actores los beneficios del proceso de convergencia transatlántica en cualquier campo.

Trabajar con el horizonte futuro de una asociación euro-americana, tendría un efecto positivo inmediato en la Relación Transatlántica, ayudando a contrarrestar el declinar relativo de EEUU y de Europa en relación a poderes emergentes en Asia y el Pacífico. Tal y como se ha manifestado desde la Administración Obama, EEUU no puede ya, ni quiere, estabilizar en solitario la región ALC. Por el contrario, necesita para ello otros socios principales: Europa, Canadá, Brasil, o México y el resto de países ALC. Si por parte de la UE se pone encima de la mesa una oferta realista a las Américas, EEUU podría comprometerse de nuevo en la región a un coste político y material más bajo.

Este marco más amplio no aspira a invalidar ni a reemplazar el marco UE-EEUU. Tampoco aspira a reemplazar las asociaciones estratégicas bi-regionales y bilaterales. En lugar de eso, proporcionaría las herramientas para una cooperación reforzada y las sinergias de los actores implicados en Europa y las Américas, de manera que puedan incorporarse nuevos socios más fácilmente a los proyectos.

En un marco así, cada actor puede considerarse como potencial pivote respecto al resto de actores, sin que ello implique una ‘triangulación’ perfecta en la que todos obtienen ganancias absolutas en el corto plazo. Una visión de largo plazo para hacer converger políticas euro-americanas beneficiaría no sólo a países del sur de Europa, como España, Francia o Italia, sino principalmente a las Américas y, en último término, al mundo.

Ninguna de las áreas de cooperación esbozadas en este capítulo excluye los vínculos de cada actor con otros grandes socios fuera del área atlántica, como China, ASEAN, India o Rusia. En un mundo globalizado, los actores económicos que operan en cada nación – empresas, capital, etc - están diversificados en mayor o menor grado. Pero la realidad de la globalización, y los nuevos foros del tipo G-20, donde actores latinoamericanos tienen presencia, no puede reemplazar una tarea más básica y esencial para el desarrollo, que tiene que ver con la inte-

gración social y regional. Este es un interés estratégico que la UE (con España como dinamizador) deben mantener como una de sus prioridades políticas en tanto actor global.

Existe una gran oportunidad en trabajar en áreas de interés común y en reformar los mecanismos y foros existentes entre los actores de las Américas y la UE. Iniciativas como el área euro-americana, o incluso la de un área ampliada incluso al continente africano, como en la *Atlantic Basin Initiative*, contienen un alto interés estratégico para España. El reto desde el punto de vista español consiste en maximizar sus oportunidades sirviendo de vórtice del mayor número de combinaciones posibles, reforzando el compromiso de la UE con el desarrollo y la cohesión en ALC, y atrayendo a EEUU y Canadá a los enfoques de cohesión social propios de los europeos.

Lo que está en cuestión aquí es un proyecto político compartido que podría servir de ejemplo de apertura política, desarrollo y cohesión social. Entendemos que en la globalización, no sólo importan los intereses o los datos macroeconómicos; sino que en esa relación, el elemento político, y su traducción en el ámbito de las percepciones y las expectativas mutuas - es de capital importancia para la configuración de espacios de concertación y desarrollo económico²⁰. Para ello, claro está, hace falta un compromiso político, una responsabilidad y un proyecto de gobernanza que aún se halla en estado incipiente. La historia de Europa y las Américas puede describirse de otra manera en el inmediato futuro.

²⁰ Vicente Palacio, "El nuevo hemisferio occidental", *El País*, Noviembre 6 2009.

IV. América Central y la Comunidad Andina

La integración económica centroamericana y el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: ¿Una oportunidad para la Asociación Estratégica Birregional?

Fernando Rueda-Junquera

Introducción

La relación birregional entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica¹ está actualmente dominada por un acuerdo marco de tercera generación, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación firmado en 2003, que da continuidad a los anteriores Acuerdos de Luxemburgo (1985) y de San Salvador (1993). Esto significa que la relación birregional presenta un desequilibrio fundamental. Mientras en el terreno del diálogo político y de la cooperación se ha producido un gran avance, el progreso en el ámbito comercial ha sido más limitado.

Tras la conclusión de la Cumbre birregional de Guadalajara en 2004, la UE ofreció a Centroamérica la posibilidad de paliar este desequilibrio mediante la suscripción de un acuerdo de cuarta generación –esto es, un Acuerdo de Asociación (AA)–, que incorpore el libre comercio, junto al diálogo político y la cooperación ampliada hacia nuevos sectores. No obstante, la UE condicionó la firma del AA al cumplimiento de dos requisitos: primero, que Centroamérica mostrara un nivel suficiente de consolidación y avance en su proceso de integración regional; y segundo, que la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales concluyera con éxito. El proceso que conduciría a la firma del AA empezaría con una fase de evaluación conjunta del proceso de integración centroamericano y ello llevaría, en su debido momento, a una segunda fase en la cual las negociaciones del AA tendrían lugar. Aunque no se cumplieron plenamente las dos condiciones establecidas por la UE, ésta decidió iniciar las negociaciones tras la Cumbre birregional de Viena de 2006.

La negociación del AA ha abierto la posibilidad de fortalecer y profundizar las relaciones birregionales, que habían venido perdiendo dinamismo desde el

¹ En este artículo se utiliza el término “Centroamérica” para referirse a la región compuesta por los cinco miembros del Mercado Común Centroamericano, esto es, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua.

final del conflicto centroamericano de la década de los ochenta.² El que dicha posibilidad se materialice en la práctica va a depender, entre otros, de tres factores esenciales: en primer lugar, del grado de integración económica de Centroamérica, porque ello condicionará su capacidad para actuar como una región integrada tanto en la negociación como en la aplicación del AA; en segundo lugar, del estado de las relaciones económicas birregionales, puesto que ello delimitará la magnitud de los intereses económicos en juego; y en tercer lugar, del tipo de temas sujetos a negociación, ya que ello esbozará el alcance del AA.

El objetivo de este artículo es valorar la dimensión económica de las relaciones birregionales en el contexto de la negociación del AA, teniendo en cuenta los tres factores mencionados. Con este propósito, se estructura el artículo en cuatro secciones. Las tres primeras analizan respectivamente, dichos factores: los avances y desafíos pendientes de la integración centroamericana, el estado actual de las relaciones comerciales y financieras birregionales, y el contenido de la negociación del AA. Por último, la cuarta sección presenta las principales conclusiones del análisis realizado.

El Estado Actual de la Unión Aduanera Centroamericana

Como parte de las exigencias de la UE para iniciar la negociación del AA, los gobiernos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua suscribieron el Convenio Marco para el Establecimiento de la Unión Aduanera Centroamericana en diciembre de 2007. Se trata del último compromiso jurídico adoptado por estos cinco países para lograr que el Mercado Común Centroamericano (MCCA) –creado por ellos en 1960– deje de ser una unión aduanera imperfecta.

A pesar de este renovado compromiso para configurar una región integrada, Centroamérica no ha sido capaz de aparecer nítidamente como un único negociador frente a la unidad de interlocución de la UE. La región decidió que la portavocía de las negociaciones estuviera a cargo de cada uno de los países en función de la sede de la ronda. Esto ha hecho aumentar aún más la complejidad del proceso de negociación para la parte centroamericana, que ha de desarrollar una complicada coordinación de tres negociaciones simultáneas: a nivel nacional

² La amenaza de una internacionalización del conflicto centroamericano tras el triunfo del Frente Sandinista en Nicaragua en 1979, logró atraer la atención de la UE hacia la región y alentó un mayor compromiso con ella. En este contexto, la UE tomó la iniciativa de institucionalizar un diálogo político –el Diálogo de San José–, que ha facilitado la firma de tres acuerdos de cooperación multilateral entre ambas regiones en 1985, 1993 y 2003. El Diálogo de San José se desarrolla entre la UE y los seis países del istmo centroamericano (los cinco del Mercado Común Centroamericano y Panamá).

con los sectores productivos y la sociedad civil de cada país, a nivel regional con las contrapartes centroamericanas y a nivel interregional con la UE.³

Este hecho no es más que un reflejo del estado actual del proceso de integración centroamericano. La adaptación del MCCA al nuevo regionalismo tras la firma del Protocolo de Guatemala de 1993 ha permitido alcanzar algunos éxitos. Sin embargo, el proceso todavía está sujeto a importantes limitaciones, que impiden que la integración económica contribuya eficazmente al desarrollo de Centroamérica. En esta sección se analizan los logros alcanzados por el proceso y los desafíos que aún tiene pendientes.

Logros Alcanzados

La reactivación del MCCA a principios de los noventa ha conseguido impulsar sustancialmente el comercio intrarregional, mejorar su calidad y atraer inversiones intrarregionales. Todo ello ha contribuido positivamente al crecimiento económico de la región.

Desde el inicio de la década de los noventa, el comercio intrarregional ha experimentado un significativo y sostenido crecimiento. El valor de las exportaciones e importaciones intrarregionales en el período 1990-2007 casi se octuplicó, pasando respectivamente, de 671 y 638 millones de dólares en 1990 a más de 5.100 millones de dólares en 2007.⁴ No sólo se ha logrado mejorar el valor del comercio intrarregional, sino también su calidad. Como se ha puesto de manifiesto en diversos estudios,⁵ el comercio intrarregional ha sido de mayor calidad que el comercio extrarregional, caracterizándose por su mayor contenido de productos manufacturados y de comercio intraindustrial.

Además de incrementar los flujos comerciales intrarregionales en valor y calidad, el nuevo MCCA se ha convertido en un factor de atracción de nuevos flujos de inversión extranjera directa (IED), particularmente de origen intrarre-

³ La negociación a nivel interregional se establece entre la UE y el MCCA. Por el momento, Panamá sólo participa en calidad de observador. La incorporación formal de este país a las negociaciones del AA requeriría la plena adhesión del país al MCCA y por lo tanto, al proceso de establecimiento de la unión aduanera centroamericana.

⁴ Estos valores del comercio intrarregional se han obtenido de: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

⁵ Véanse: Fernando Rueda-Junquera, *La reactivación del Mercado Común Centroamericano* (Burgos: Servicio de Publicaciones, Universidad de Burgos, 1999), cap. III; Roberto Monge, *El comercio de bienes y servicios entre los países centroamericanos en el contexto de la apertura externa*, Proyecto SGSICA-CEPAL “La integración centroamericana: beneficios y costos” (San Salvador y México: SGSICA-CEPAL, 2003); INTAL (Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe), *Informe centroamericano N.º 3* (Buenos Aires: BID-INTAL, 2007).

gional.⁶ Aunque no existe una información estadística recopilada sistemáticamente sobre los movimientos de capitales regionales, la evidencia disponible apunta a que las inversiones intrarregionales han estado creciendo desde el restablecimiento del MCCA.⁷ Las principales inversiones intrarregionales se han concentrado en el sector de los servicios, especialmente en las actividades financieras, comerciales y turísticas. Este tipo de inversiones es coherente con el nuevo patrón de crecimiento imperante en la región, basado en el dinamismo de actividades vinculadas a la industria maquiladora y a los servicios.

Este hecho confirma que cada vez es mayor la presencia de empresas nacionales de países miembros del MCCA que operan con una visión regional, tomando el MCCA como punto de partida a la hora de diseñar sus estrategias de producción y comercialización. Este tipo de actividades empresariales forman parte de lo que se conoce como “integración real”, que tiene lugar al margen de la “integración formal” impulsada por los gobiernos. El proceso de integración real es construido a partir de la expansión y fortalecimiento de las actividades comerciales y financieras regionales desarrolladas por los principales grupos económicos centroamericanos y por las empresas transnacionales que operan en el área.

Desafíos pendientes

A pesar de los logros alcanzados, el nuevo MCCA todavía ha de enfrentar serios desafíos, particularmente los vinculados a las debilidades detectadas en el compromiso político de los gobiernos centroamericanos, en la institucionalidad regional y en las políticas y acciones comunes adoptadas. Si no se enfrentan satisfactoriamente estos tres bloques de desafíos, acabarán configurando un “triángulo vicioso”⁸ que impedirá que la nueva integración regional contribuya de un modo eficaz al proceso de desarrollo económico de Centroamérica.

⁶ Aunque la relación entre integración regional e inversión no es clara, las perspectivas ofrecidas por un mercado regional integrado, parecen contribuir a que dicho mercado se transforme en un destino importante para la IED. En el caso del MCCA, la afluencia de IED de origen extrarregional ha estado inducida más por los procesos de privatización acometidos por los países de la región en el marco de las políticas de ajuste estructural, que por el restablecimiento del mercado regional, cuyo tamaño económico sigue siendo pequeño comparado con los del Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina de Naciones.

⁷ Véase: INTAL, *op. cit.*, 43-47.

⁸ Hay tres factores –el compromiso político, el sistema jurídico e institucional, y las políticas y acciones comunes– cuyo adecuado manejo en la UE ha permitido establecer un “triángulo virtuoso”, que contrasta con el “triángulo vicioso” de la integración latinoamericana. Para más detalles, véase: Fernando Rueda-Junquera, “¿Qué se puede aprender del proceso de integración europeo?. La integración económica de Europa y América Latina en perspectiva comparada” *Nueva Sociedad* 219, enero-febrero (2009): 59-75.

La exitosa evolución del proceso de integración europeo sugiere que el compromiso político es una precondition básica que debe cumplirse para que un acuerdo de integración regional produzca los efectos positivos identificados por la teoría de la integración económica. La integración regional requiere un fuerte compromiso por parte de los gobiernos participantes para avanzar hacia objetivos comunes. No es suficiente con tener un fuerte compromiso político en las etapas iniciales del proceso, sino que dicho compromiso ha de ser sostenido a lo largo del tiempo. Merece la pena señalar que tras algo más de medio siglo del proceso de integración europeo, la característica más destacable ha sido la irreversibilidad del progreso alcanzado, gracias a ese fuerte y sostenido compromiso político.

A diferencia de la experiencia europea, el proceso de integración regional en Centroamérica se ha distinguido por la carencia de un compromiso político similar. La percepción de un potencial conflicto entre los objetivos nacionales y regionales, está en el origen de esta carencia. Cuando el conflicto de objetivos se ha materializado, los gobiernos centroamericanos han tendido a dar prioridad absoluta a los objetivos nacionales. La voluntad política para compartir soberanía, aplicar medidas comunes y repartir los costes de la integración ha sido muy limitada. Para enfrentar esta situación, es necesario renovar el compromiso político en la región y mantener en el tiempo la voluntad política a favor de la integración regional.

Además del desafío del compromiso político, la integración centroamericana tiene pendiente un segundo desafío, el de la debilidad del sistema institucional en el que se asienta. La nueva institucionalidad centroamericana se desarrolla inmersa en un notable desorden jurídico sin plazos homogéneos y obligatorios para la ratificación nacional de los acuerdos firmados, haciendo pivotar excesivamente el poder de decisión sobre un órgano intergubernamental –la Cumbre de Presidentes Centroamericanos– y padeciendo un grave problema de financiación.

Junto a los desafíos pendientes del compromiso político y del sistema institucional regional, el tercer gran desafío de la nueva integración se encuentra en las limitaciones de las políticas y acciones comunes adoptadas para favorecer la integración económica. La experiencia europea ha mostrado que un proceso de integración tiene costes y beneficios, pero el efecto neto puede ser potencialmente positivo. Para que este potencial efecto positivo se materialice en la práctica, se requieren políticas de acompañamiento adecuadas (tales como políticas comerciales, macroeconómicas y sectoriales); de lo contrario, los potenciales beneficios de la integración económica pueden atenuarse o incluso desaparecer.

Conviene hacer notar que los beneficios netos de la integración son los que acaban siendo positivos, esto es, se reconoce que habrá ganadores y perdedores en el proceso. La experiencia europea ha demostrado que las ganancias pueden ser lo suficientemente significativas como para compensar a las pérdidas. El hecho de que el efecto neto total haya sido positivo ha facilitado la aplicación de políticas de compensación. La forma de llevar a cabo dicha compensación ha sido a través de la solidaridad financiera, materializada en los Fondos Estructu-

rales y el Fondo de Cohesión. Por medio de estos Fondos, una parte de las contribuciones de los Estados miembros al presupuesto comunitario se transfiere hacia las regiones y grupos sociales menos favorecidos.

Las políticas de acompañamiento y de compensación han sido fundamentales para el éxito del modelo europeo de integración económica. La ausencia de estas políticas en el nuevo MCCA explica la mayor parte de las actuales limitaciones del proceso de integración económica. A diferencia del caso europeo, el nuevo MCCA no ha sido capaz de aplicar completamente las políticas de acompañamiento básicas para restablecer una unión aduanera en la región y coordinar las principales políticas macroeconómicas de sus miembros. Por lo que se refiere a las políticas de compensación, apenas han sido contempladas en el nuevo proceso de integración centroamericano.

El comercio intrarregional –un elemento esencial para reactivar la unión aduanera– sigue siendo reducido dentro del comercio total del MCCA. En el período 2000-2007 las exportaciones intrarregionales no llegaron a representar en promedio más del 26,9 por ciento de las exportaciones totales, mientras que las importaciones intrarregionales no superaron el 13,1 por ciento importaciones totales.⁹ Estos porcentajes están aún lejos de los que se observan en la UE, en la que el comercio intrarregional –medido tanto por el lado de las exportaciones como por el de de las importaciones – representa más del 60 por ciento del comercio total.¹⁰

El dominio del comercio extrarregional explica por qué la política económica de los gobiernos centroamericanos ha dado prioridad a las relaciones económicas extrarregionales y en momentos de conflicto, no ha favorecido los intereses del proceso de integración centroamericano. Si se desea que el comercio intrarregional adquiera una mayor relevancia para el desarrollo económico de Centroamérica, se hace necesario adoptar políticas y acciones comunes que favorezcan su expansión. En este sentido, medidas como la supresión de las barreras no arancelarias y la liberalización efectiva del comercio intrarregional de productos primarios y servicios pueden contribuir a alcanzar dicho objetivo. Asimismo, es imprescindible otorgar el beneficio del libre comercio al conjunto de los bienes consumidos en la región y no únicamente a los producidos en la misma.

Simultáneamente al fortalecimiento del comercio intrarregional, la creación de una unión aduanera conlleva la adopción de una política comercial común, ya que todos los miembros de la unión aduanera han de aplicar el mismo arancel

⁹ La participación porcentual del comercio intrarregional en el comercio total se ha determinado a partir de: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

¹⁰ Este porcentaje se ha obtenido con: Base de datos COMEXT, Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

externo común (AEC) frente a terceros países. La existencia del AEC obliga además, a que las negociaciones comerciales se deban realizar de manera conjunta, lo cual proporciona un potencial beneficio a los miembros de una unión aduanera derivado del mayor poder de negociación regional. Sin embargo, los países centroamericanos apenas han empleado este poder. Incluso cuando negociaron sus tratados de libre comercio (TLCs) en bloque –como se hizo con la República Dominicana y Estados Unidos–, se alcanzaron acuerdos armonizados conjuntos únicamente en lo que se refiere a las normas de la negociación, mientras que las concesiones arancelarias fueron negociadas bilateralmente, tomando en consideración las peculiaridades y los productos sensibles de cada país. La actual negociación del AA con la UE parece seguir un patrón diferente, ya que se desarrolla a partir de un enfoque de “región a región”. No obstante, será preciso esperar hasta el final de la negociación para comprobar hasta qué punto este enfoque se ha mantenido.

La ausencia de una auténtica política comercial común no sólo ha impedido que los miembros del MCCA se aprovechen del potencial poder de negociación regional, sino que también puede hacer peligrar los avances conseguidos en la armonización del AEC. El problema surge al establecerse simultáneamente un AEC con una serie de TLCs bilaterales que incluyen concesiones arancelarias diferentes. La entrada en vigor del TLC firmado con Estados Unidos (*United States – Dominican Republic – Central America Free Trade Agreement*, RD-CAFTA) está evidenciando claramente este problema, ya que no se está produciendo de forma homogénea en todos los países centroamericanos como consecuencia de la negociación bilateral de las desgravaciones arancelarias. El hecho de que Estados Unidos sea el principal socio comercial del MCCA, convierte a las excepciones al AEC originadas por la aplicación del RD-CAFTA en un potencial factor perturbador de la unión aduanera. El problema se podría agravar aún más si la actual negociación con la UE acabara teniendo un resultado similar al de la negociación del RD-CAFTA.

Junto a la política comercial común, la administración aduanera común es otro elemento indisociable de la formación y funcionamiento de una unión aduanera. El AEC no sólo ha de ser aplicado a terceros países en iguales términos por todos los miembros de la unión aduanera, sino que además, debe de ser recaudado y administrado conjuntamente. Por el momento, los avances en la constitución de una administración aduanera estrictamente común y de un mecanismo de recaudación y distribución de los ingresos del AEC son escasos.¹¹

La estabilidad macroeconómica es otro requisito para que una unión aduanera se asiente sobre bases sólidas. Una forma de contribuir a dicha estabilidad es la coordinación de las principales políticas macroeconómicas de los países participantes. Además, dicha coordinación es fundamental para evitar que las medidas

¹¹ Véanse: INTAL, *op. cit.*; SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Estado de situación de la integración económica centroamericana* (Guatemala: SIECA, 2009).

adoptadas por cada país miembro para ajustarse a los cambios de la economía internacional, acaben incidiendo desfavorablemente sobre el resto de los socios. La evidencia empírica sugiere que el grado de cumplimiento de los criterios de convergencia macroeconómica establecidos por el Consejo Monetario Centroamericano ha sido modesto en el nuevo MCCA. En el período 1997-2007 el grado medio de cumplimiento no superó el 42% en Honduras y Nicaragua, estuvo en torno al 52% en Costa Rica y Guatemala, y alcanzó casi el 66% en El Salvador.¹²

En resumen, la reducida importancia relativa del comercio intrarregional, la ausencia de una verdadera política comercial común, la carencia de una administración aduanera común y la escasa coordinación de las políticas macroeconómicas explican por qué el proceso de integración económica en Centroamérica no ha sido apoyado con las políticas de acompañamiento adecuadas. En este contexto, la posibilidad de que los efectos potencialmente positivos del nuevo MCCA se materialicen en la práctica, es muy limitada.

Por lo que se refiere a las políticas de compensación, éstas son prácticamente inexistentes en el nuevo MCCA a pesar de la presencia de importantes asimetrías intrarregionales. La evidencia empírica apunta a que los miembros relativamente más desarrollados –esto es, Costa Rica, El Salvador y Guatemala– son los que están en mejores condiciones para disfrutar de los potenciales beneficios originados por el nuevo MCCA. Estos tres países fueron los responsables del 83.7% de las exportaciones intrarregionales medias del período 2000-2007.¹³ No sólo la mayor parte del crecimiento del comercio intrarregional sino también del componente intradustrial de éste han venido explicados por los intercambios

¹² El Consejo Monetario Centroamericano ha establecido un conjunto de parámetros básicos de convergencia macroeconómica como punto de partida para la coordinación macroeconómica. Estos parámetros se han utilizado únicamente para dar seguimiento a la evolución económica de la región, sin que haya existido un compromiso político para cumplirlos. Los parámetros de convergencia macroeconómica vigentes en la actualidad son los ocho siguientes: primero, la tasa de crecimiento del Producto Interior Bruto (PIB) real debe alcanzar o superar el 5 por ciento (no obstante, debido a la desaceleración económica de los últimos años se han considerado como satisfactorias las tasas de crecimiento que sobrepasaran el 4 por ciento); segundo, la tasa de inflación no debe superar el 6 por ciento; tercero, el índice del tipo de cambio efectivo real con los Estados Unidos ha de situarse entre 95 y 105; cuarto, la tasa de interés pasiva real no debe superar el 5 por ciento; quinto, la razón entre las reservas internacionales netas del Banco Central y la base monetaria ha de ser mayor o igual que 100; sexto, el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos no ha de superar el 3,5 por ciento del PIB; séptimo, el déficit del sector público no debe ser superior al 2,5 por ciento del PIB; y finalmente, el octavo parámetro es que la deuda pública total no debe rebasar el 50 por ciento del PIB. Los valores del grado medio de cumplimiento de los ocho parámetros de convergencia macroeconómica se han obtenido con datos de: SECMCA (Secretaría Ejecutiva del Consejo Monetario Centroamericano), Informes Económicos Regionales, <http://www.secmca.org/Documentosinformeseconomicos.htm>.

¹³ Este porcentaje se ha cuantificado con los valores de las exportaciones intrarregionales del MCCA proporcionados por: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

comerciales entre los tres países centroamericanos mencionados.¹⁴ Si no se toman medidas adicionales que atiendan las necesidades específicas de los países de menor desarrollo relativo, es muy probable que éstos comiencen a cuestionarse su participación en el nuevo MCCA.

El alcance de las relaciones económicas birregionales

Relaciones comerciales

A diferencia de otros grupos de países en desarrollo (PED) más privilegiados por vínculos históricos y geoestratégicos –como los países del África Subsahariana, Caribe y Pacífico (países ACP) y los países del Mediterráneo Meridional y Oriental (países MEDA)–,¹⁵ los países centroamericanos no han tenido acceso a preferencias comerciales diferentes a las ofrecidas por la UE a todos los PED en su Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). Este instrumento comercial contempla un régimen general y diversos regímenes especiales, que tienen como objetivo facilitar el acceso de las exportaciones de los PED al mercado europeo. El régimen general otorga facilidades arancelarias a la entrada de productos semimanufacturados y manufacturados, mientras que los regímenes especiales amplían la cobertura de productos a grupos específicos de países beneficiarios. Centroamérica disfruta del régimen general desde 1971 y de uno de los regímenes especiales desde el 1 de enero de 1992, en concreto el de apoyo a la lucha contra la producción y el tráfico de drogas (el SPG-Drogas). Este régimen especial permitió incorporar al SPG una serie de productos agrícolas –en su mayor parte, productos no tradicionales– considerados como cultivos sustitutivos de la coca.

En la última renovación del SPG de 2005 la UE ha simplificado su formato para el decenio 2006-2015 contemplando únicamente tres regímenes: el general y dos especiales, el de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (denominado SPG+) y el de “Todo Menos Armas”.¹⁶ El SPG+ entró en vigor el 1

¹⁴ Véanse: Rueda-Junquera, *La reactivación del Mercado Común Centroamericano*, op. cit., cap.III; Monge, op. cit.; INTAL, op. cit..

¹⁵ La UE ha venido estableciendo un grado de preferencia comercial con los PED en función de lazos históricos y geoestratégicos. Ello ha dado lugar a una “jerarquía de preferencias”, en la que las antiguas colonias de algunos Estados miembros de la UE –los países ACP– han sido particularmente privilegiados. No obstante, esta política comercial está comenzando a modificarse para adecuarse a la normativa de la Organización Mundial del Comercio emanada tras la Ronda Uruguay. Ello está obligando a la UE a reducir progresivamente las preferencias arancelarias unilaterales y sustituirlas por TLCs con preferencias arancelarias recíprocas.

¹⁶ El régimen “Todo Menos Armas” o Iniciativa EBA (*Everything but Arms*) otorga acceso libre de aranceles y contingentes al mercado de la UE para todos los productos, menos las armas, originarios de los 50 países reconocidos como Países Menos Avanzados por Naciones Unidas. Para más detalles sobre este régimen y el nuevo SPG, véase: Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/trade/issues/global/gsp/>.

de julio de 2005, mientras que el resto de regímenes lo hizo el 1 de enero de 2006.¹⁷ El SPG+ sustituye al SPG-Drogas, manteniendo su cobertura de productos. Su concesión obliga a los países beneficiarios a aplicar los convenios internacionales vigentes en materia de derechos humanos, relaciones laborales, protección medioambiental y gobernanza, como muestra de su firme compromiso con el desarrollo sostenible y el buen gobierno.

En el marco descrito se han desarrollado las relaciones comerciales entre la UE y Centroamérica. Como se muestra a continuación, estas relaciones se han caracterizado por su escaso dinamismo y sus desequilibrios en cuanto a la importancia relativa del intercambio mutuo y la composición sectorial del mismo.

El comercio birregional ha tendido a estancarse en la presente década tras duplicar su valor en el año 2000 respecto al registrado en la primera mitad de los años noventa. Las importaciones de la UE procedentes de Centroamérica se incrementaron desde los 1.845 millones de euros en 1995 a los 4.312 millones de euros en 2000 y a partir de ahí, mantuvieron un valor medio de 4.337 millones de euros durante el período 2000-2007. Similarmente, las exportaciones de la UE destinadas a Centroamérica aumentaron desde los 1.742 millones de euros en 1995 a los 3.721 millones de euros en 2000, permaneciendo posteriormente en un valor medio de 4.064 millones de euros durante el período 2000-2007. Por lo tanto, el valor medio del saldo comercial birregional fue ligeramente desfavorable –déficit de 273 millones de euros– para la UE en el mencionado período.¹⁸

Lo que no se ha alterado desde los años noventa es la escasa relevancia de Centroamérica como socio comercial de la UE. Sigue representando tan sólo un 0,4 por ciento de las importaciones y exportaciones extra-UE.¹⁹ El principal socio centroamericano de la UE es Costa Rica, que explicó el 61 por ciento de las exportaciones centroamericanas a la UE en el período 2000-2007 y casi el 40 por ciento de las importaciones desde la UE en el mismo período.²⁰

¹⁷ El SPG+ cobró vigencia con anterioridad al 1 de enero de 2006 para cumplir con lo establecido por el Órgano de Apelación de la Organización Mundial del Comercio en relación a la impugnación presentada por la India contra el SPG-Drogas por trato discriminatorio.

¹⁸ Los valores de la balanza comercial de la UE con Centroamérica se han obtenido de: Base de datos COMEXT, Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>. Esta base de datos considera a Centroamérica como la región conformada por los seis países del istmo centroamericano (esto es, los cinco del Mercado Común Centroamericano y Panamá).

¹⁹ Este porcentaje se ha elaborado a partir de: Base de datos COMEXT, Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

²⁰ La participación porcentual de Costa Rica en el comercio del MCCA con la UE se ha calculado con la información proporcionada por: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana),

Desde la perspectiva centroamericana, la importancia relativa del mercado europeo es mucho mayor. Tras los Estados Unidos y el MCCA, la UE es el tercer socio comercial de la región, absorbiendo casi el 14 por ciento de sus exportaciones y abasteciendo con algo más del 9 por ciento de sus importaciones durante los ocho primeros años de la presente década.²¹ No obstante, su importancia relativa es mucho menor que la constatada en el caso de los Estados Unidos. La proximidad geográfica y los acuerdos comerciales suscritos con este país –tanto preferenciales (la Iniciativa de la Cuenca del Caribe) como recíprocos (el DR-CAFTA)– han consolidado a Estados Unidos como el principal socio comercial de la región. Este hecho unido a la recuperación del comercio intra-MCCA han ido reduciendo la participación relativa de la UE como socio comercial desde el inicio de la década de los noventa.

El análisis de la estructura sectorial del comercio birregional revela un patrón típico de intercambio Norte-Sur. Centroamérica exporta productos primarios muy vulnerables a las fluctuaciones de los precios internacionales e importa productos manufacturados de mayor valor añadido. En el período 2000-2006, el 75,2 por ciento de las exportaciones centroamericanas a la UE correspondió a productos primarios, mientras que el 87,3 por ciento de las importaciones procedentes de la UE fue de productos manufacturados.²² A diferencia de otras regiones de América Latina que exportan minerales y combustibles a la UE, Centroamérica concentra sus exportaciones primarias en productos agrícolas (el 64,7 por ciento de las exportaciones en el período 2000-2006). El grado de diversificación de estas exportaciones agrícolas es aún débil. En 2007 casi el 45 por ciento de las

<http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

²¹ La identificación cuantitativa de los principales socios comerciales de Centroamérica durante el período 2000-2007 se ha realizado con: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

²² Se consideran productos primarios los siguientes grupos de la Clasificación Uniforme para el Comercio Internacional, Revisión n.º 3: productos alimenticios y animales vivos; bebidas y tabacos; materiales crudos no comestibles, excepto los combustibles; combustibles y lubricantes minerales y productos conexos; y aceites, grasas y ceras de origen animal y vegetal. Los productos manufacturados incluyen los siguientes grupos: productos químicos y productos conexos, n.e.p.; artículos manufacturados, clasificados principalmente según el material; maquinaria y equipo de transporte; y artículos manufacturados diversos. Los porcentajes de participación de los productos primarios y manufacturados en la estructura sectorial del comercio de Centroamérica con la UE se calcularon a partir de: SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Centroamérica: indicadores y estadísticas de comercio exterior, 2000-2006* (Guatemala: SIECA, 2007). Los datos de SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

exportaciones centroamericanas a la UE seguía estando dominado por dos productos agrícolas tradicionales, el café y el plátano.²³

Existen razones de oferta y demanda para explicar la estructura descrita de las exportaciones centroamericanas. Por el lado de la oferta, los países de la región –con la excepción de Costa Rica– no han hecho grandes esfuerzos para diversificar sus exportaciones a la UE. De hecho, el grado de aprovechamiento del SPG por parte de la región no es muy alto. Solamente el 50,1 por ciento del valor total de los principales productos centroamericanos exportados a la UE se benefició del SPG en 2007, siendo Costa Rica el país que más lo aprovechó con un 65.8% del valor de sus principales exportaciones cubierto con estas preferencias arancelarias.²⁴

Por el lado de la demanda, las limitaciones de la regulación del acceso al mercado europeo son otro factor explicativo de la actual estructura de las exportaciones centroamericanas. La Política Agrícola Común (PAC) y los protocolos especiales para los países ACP han restringido con altos aranceles y medidas no arancelarias la entrada de los productos agrícolas tradicionales exportados por Centroamérica, especialmente la del plátano, la carne y el azúcar. Por otra parte, el SPG europeo ha presentado los condicionantes inherentes a los sistemas de comercio preferencial. Aunque supone una oportunidad para aumentar y diversificar las exportaciones centroamericanas, las preferencias comerciales unilaterales son concedidas con carácter temporal, no cubren todos los productos de interés exportados por la región²⁵ y cuentan con mecanismos de graduación.²⁶ Además, el régimen especial del SPG europeo incorpora una cláusula de salvaguardia que permite la reintroducción de los aranceles normales

²³ Este porcentaje se ha obtenido de: Base de datos del SEC-SIECA (Sistema de Estadísticas de Comercio - Secretaría de Integración Económica Centroamericana), <http://estadisticas.sieca.org.gt/>. Los datos del SEC-SIECA excluyen el valor de las actividades de maquila.

²⁴ SIECA (Secretaría de Integración Económica Centroamericana), *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea* (Guatemala: SIECA, 2009), 19.

²⁵ Por ejemplo, no se incluyen productos agrícolas como el café oro, los plátanos frescos y algunas hortalizas. En el caso de productos manufacturados, los textiles y la ropa gozan de preferencias arancelarias, pero la exoneración se limita únicamente al 20 por ciento del arancel comunitario.

²⁶ El mecanismo de graduación se aplica a productos que han alcanzado un nivel de penetración competitivo en el mercado de la UE, lo que conlleva la retirada de las preferencias arancelarias del SPG. Costa Rica se vio afectada temporalmente por este mecanismo en 2003, cuando algunos de sus productos de exportación (plantas ornamentales, helechos, piña, macadamia y melón) fueron “graduados” del SPG. Posteriormente, la UE modificó el sistema de graduación de tal forma que no afectara negativamente a los PED pequeños, como Costa Rica. El SPG se ofrece a un gran número de países con niveles de desarrollo relativo muy diferentes, lo que hace que las economías pequeñas estén en desventaja al competir en igualdad de condiciones en el mercado europeo.

cuando las importaciones agrícolas preferenciales perjudican a los productores europeos o a las exportaciones de los países ACP.

Inversión directa europea

Al igual que ocurre con el intercambio comercial birregional, Centroamérica ocupa una posición marginal en el total de la IED de los países de la UE. Tan sólo un 2.4% de los flujos totales de IED europea y un 6.3% de los flujos extra-UE de dicha IED se canalizó hacia Centroamérica en el período 2001-2006, siendo El Salvador y Costa Rica sus principales destinos. La recuperación de los flujos de IED europea a América Latina de los últimos años no ha alterado su alto grado de concentración geográfica, rasgo que se mantiene desde los años noventa cuando dichos flujos registraron un aumento sin precedentes. La IED europea sigue estando concentrada en los países del Cono Sur y en México. Del *stock* total de 219,927 millones de euros de inversión europea registrada en América Latina a finales de 2005, a estos países les correspondió el 83% (39% a Brasil, 20 por ciento a México, 15% a Argentina, 8% a Chile y 1% a Uruguay).²⁷

Sin embargo, para Centroamérica la IED europea tiene una mayor importancia relativa representando el 20% de los flujos totales de IED recibidos en el período 2000-2005. Este porcentaje convierte a la UE en el segundo inversor de la región, seguida de cerca por América Latina (17%) y quedando todavía muy por detrás de la primera fuente de IED, los Estados Unidos (45%).²⁸

Cooperación al desarrollo de la Unión Europea

Junto a los flujos de IED, los otros flujos financieros relevantes en las relaciones birregionales son los de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Centroamérica ha tenido acceso a estos flujos desde 1976 cuando la UE extendió su ayuda financiera y técnica a los países latinoamericanos y asiáticos. Aunque la región fue capaz de atraer una inusitada atención de la UE en la década de los ochenta, no pudo mantenerla tras la finalización del conflicto centroamericano. Los intereses económicos europeos en la región son modestos y en términos políticos y geoestratégicos, se considera una región reservada a la esfera de influencia de los Estados Unidos. En otras palabras, no hay razones fundamentales para privilegiar la cooperación con esta región. Ello explica que Centroamérica obtenga un bajo volumen de la AOD total de la UE. La región recibió una media anual de 120

²⁷ Todos los porcentajes sobre flujos y *stocks* de IED europea se refieren a la UE con 25 Estados miembros. Se han obtenido a partir de: Base de datos de la Oficina Estadística de la Unión Europea, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat/>.

²⁸ Se ha excluido la información de los flujos de IED con destino a Guatemala, por falta de datos. Las cifras para el resto de los países centroamericanos han incluido la inversión en la maquila. Véase: INTAL, *op. cit.*, 122.

millones de dólares de desembolsos netos de AOD de la UE durante el período 1997-2006, lo que representó tan sólo el 1,9 por ciento del total desembolsado por la UE.²⁹

A pesar de todo esto, la AOD de origen europeo es la primera fuente de ayuda a Centroamérica si se tiene en cuenta tanto la ayuda de la UE como la ayuda bilateral de sus Estados miembros. Su aportación agregada representó prácticamente el 45% del total de los desembolsos netos de AOD recibidos por la región en el período 1997-2006. Al contrario de lo constatado con los flujos de comercio e IED, Estados Unidos no es el principal socio de la región en los flujos de AOD. En el mencionado período 1997-2006, Estados Unidos proporcionó el 14.5% del total de los desembolsos netos de AOD, convirtiéndose en el tercer donante de la región por detrás de las instituciones multilaterales.³⁰ Esta menor importancia relativa es la consecuencia de la política estadounidense iniciada tras el fin de la guerra civil en El Salvador, consistente en reducir su ayuda a la región y en convertir la IED en el principal componente de sus flujos financieros.

Una de las singularidades de la UE como donante es su apoyo al proceso de integración centroamericano, como se constata en la actual Estrategia de Cooperación Regional 2007-2013.³¹ Los tres sectores prioritarios de dicha Estrategia buscan fortalecer el sistema institucional de la integración (27% del presupuesto), consolidar la unión aduanera y armonizar las políticas comunes (63% del presupuesto) y fortalecer el buen gobierno y la seguridad regional (10% del presupuesto). Los dos primeros sectores están directamente relacionados con la integración, dando continuidad a los proyectos impulsados en la Estrategia Regional 2002-2006. El apoyo a la integración también se ve reforzado por algunas Estrategias País –en particular, las de Costa Rica y El Salvador–, en las que la

²⁹ Estos valores se han calculado con la información ofrecida por: Base de datos *International Development Statistics on line*, Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD-DAC, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline/>.

³⁰ Los porcentajes de participación de los donantes en el total de los desembolsos netos de AOD recibidos por los países centroamericanos, se han obtenido a partir de: Base de datos *International Development Statistics on line*, Comité de Ayuda al Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD-DAC, <http://www.oecd.org/dac/stats/idsonline/>.

³¹ De conformidad con las disposiciones del nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo para el período 2007-2013, la UE ha comenzado a aplicar los documentos de programación plurianual de carácter regional y nacional para Centroamérica, esto es, el Documento de Estrategia Regional y los respectivos Documentos de Estrategia País. Asimismo, la UE ha continuado ofreciendo los programas regionales establecidos para el conjunto de América Latina, a los que también tienen acceso los países centroamericanos. Estos programas regionales se desarrollan en el ámbito de la enseñanza superior (ALFA y Alban), la cooperación económica entre empresas (AL-INVEST), la sociedad de la información (@LIS), el desarrollo urbano (URB-AL), las energías renovables (Euro-Solar) y la cohesión social (Eurosocial). Información detallada sobre el contenido de estos programas se puede encontrar *on line* en: http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regional-cooperation/index_es.htm.

integración regional aparece como uno de los sectores prioritarios de intervención.³²

Esta apuesta decidida de la UE por el proceso de integración centroamericano refleja su convicción de que la integración regional puede constituir –como ha ocurrido en la UE– un medio eficaz para impulsar el desarrollo económico de los países centroamericanos. Pero además, esta apuesta por la integración centroamericana responde a la necesidad europea de consolidar a Centroamérica como un único interlocutor regional con el que se pueda negociar el AA en bloque y al que se le pueda exigir la aplicación homogénea de lo acordado en toda la región.

La negociación del Acuerdo de Asociación

A diferencia de los Estados Unidos, la UE no ha tenido tradicionalmente razones para privilegiar sus relaciones con Centroamérica. Como se acaba de mostrar, los intereses económicos en la región son modestos y en términos políticos y geoestratégicos, se considera una región reservada a la esfera de influencia de Estados Unidos. A pesar de estos reducidos intereses y del limitado cumplimiento de las requisitos previos establecidos –consolidación efectiva del proceso de integración centroamericano y finalización de la Ronda de Doha–, la UE decidió iniciar el proceso de negociación de un AA con Centroamérica en octubre de 2007 en San José, Costa Rica, con el compromiso de finalizarlo en un plazo de dos años.³³ A continuación se examinan las principales razones que impulsaron tanto a la UE como a Centroamérica a iniciar esta negociación, así como el contenido fundamental de la misma.

Motivaciones

En el caso de la UE, tres factores fundamentales explican su decisión de impulsar la negociación del AA. En primer lugar, las negociaciones multilaterales de liberalización comercial en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC) son cada vez más lentas y difíciles de controlar, lo que ha incentivado que los países industrializados –como la UE y Estados Unidos– comiencen a apoyar procesos de liberalización plurilateral del comercio internacional –como son los casos de la negociación del AA y la firma del RD-CAFTA–.

³² El Documento de Estrategia Regional y los respectivos Documentos de Estrategia País para el período 2007-2013 se pueden consultar *on line* en: http://ec.europa.eu/external_relations/ca/index_es.htm.

³³ Este compromiso no se ha podido cumplir, debido a la crisis política de Honduras provocada por el golpe de Estado del 28 de junio de 2009. Si esta crisis se resolviera y las negociaciones del AA se desarrollaran adecuadamente, éstas podrían concluir en el primer semestre de 2010 coincidiendo con la presidencia española de la UE.

En segundo lugar, la UE ha logrado promover los mencionados procesos de liberalización comercial en América Latina a nivel bilateral –los AAs firmados con México y Chile–, pero no a nivel subregional. Este hecho cuestiona uno de los rasgos característicos de su política exterior, el apoyo a los procesos de integración económica. El difícil momento de la integración subregional en Sudamérica y las dificultades que ello genera en la negociación de un AA con el Mercado Común del Sur y la Comunidad Andina de Naciones, han facilitado sustancialmente la decisión de iniciar las negociaciones con Centroamérica.

El tercer y último factor está ligado al potencial valor estratégico que podría llegar a adquirir Centroamérica como eje de comercio entre Asia, Europa y Estados Unidos. Aunque los intereses económicos de la UE son reducidos, los países europeos no desean estar en desventaja en ese eje con respecto a Estados Unidos y Asia, particularmente en un escenario futuro en el que la zona de libre comercio del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (*Asia-Pacific Economic Cooperation*, APEC) sea una realidad. El valor estratégico de la región se incrementaría sustancialmente si los países centroamericanos acabaran participando en APEC o suscribieran TLCs con alguno de sus miembros asiáticos, como por ejemplo China. El hecho histórico de que Costa Rica haya decidido alejarse de Taiwán e iniciar un acercamiento hacia China –que incluye la negociación de un TLC– es una importante apuesta estratégica de la principal economía receptora de IED en Centroamérica.

En cuanto a las motivaciones de los gobiernos centroamericanos, éstos contemplan la firma de un AA que incluya un TLC, como una vía para mejorar su inserción en la economía internacional. Desde la perspectiva del paradigma dominante de política económica, los antiguos recelos de las economías centroamericanas a participar en un TLC entre socios asimétricos son injustificados. Se sostiene que el acceso a un mayor mercado de exportación por medio de un TLC, tiene el potencial de beneficiar relativamente más a las economías más pequeñas que a las de mayor dimensión económica, ya que el limitado tamaño de sus mercados impide contar con una demanda nacional que impulse y sostenga su oferta de bienes y servicios. Adicionalmente, esta ampliación de los mercados nacionales permite a estas economías pequeñas ser más capaces de atraer IED, necesaria para compensar el déficit de ahorro nacional en la financiación de su inversión.

Contenido de la negociación

A diferencia del RD-CAFTA, el AA pretende ser un acuerdo integral que incluya compromisos no sólo comerciales, sino también políticos y de cooperación. No obstante, el componente comercial del AA será el dominante en estas

negociaciones, ya que en los otros dos componentes, las relaciones birregionales se han venido estrechando desde el inicio del Diálogo de San José.³⁴

Los temas de la negociación de los componentes de diálogo político y de cooperación son muy similares a los incluidos en el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación suscrito por ambas regiones en 2003. Este Acuerdo se ha tomado como texto base para negociar, buscándose su ampliación temática y su adaptación al contexto internacional actual. En el diálogo político, la UE propone la inclusión de tres temas prioritarios nuevos: la no proliferación de armas de destrucción masiva, la lucha contra el terrorismo y la adhesión de los países centroamericanos a la Corte Penal Internacional. Por su parte, Centroamérica incide más en la incorporación de temas como la migración y la necesidad de que la región cuente con las facilidades financieras necesarias para cumplir con los compromisos del AA. En el componente de cooperación, ambas partes coinciden en que los temas que conformarán la futura cooperación de la UE con Centroamérica deberán de incorporar los resultados de las negociaciones de los otros dos componentes del AA.

Los temas políticos y de cooperación son los que muestran una mayor cercanía de posiciones de ambas regiones. Sin embargo, estos temas tampoco están exentos de discrepancias. Una de las más importantes es la que se ha originado en torno a la demanda europea de que todos los países centroamericanos se adhieran a la Corte Penal Internacional. El Salvador, Guatemala y Nicaragua han mostrado profundas reticencias a cumplir con esta petición.³⁵ Los tres países no han ratificado el Estatuto de Roma que crea y da

³⁴La evolución de las negociaciones se puede seguir *on line* en: <http://www.caue.sieca.org.gt/> y <http://www.aacue.go.cr/>. Para un análisis más detallado de los principales temas que conforman la negociación de los tres componentes del AA, véanse: CEPA (Comisión de Estudios Políticos Alternativos), *El sector agrícola centroamericano de cara al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea: posibles escenarios* (San José: CEPA, 2007); Luis Rivera y Hugo Rojas-Romagosa, "Economic Implications of an Association Agreement between the European Union and Central America" (Institute for International and Development Economics Discussion Papers, n°. 2007/08-01, Rotterdam); Rómulo Caballeros, *Centroamérica: los retos del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea* (México, D.F.: Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, 2008); Doris Osterlof, "Centroamérica: del Proceso de San José al Acuerdo de Asociación con la Unión Europea" en *América Latina y la Unión Europea: una integración esperanzadora pero esquiva*, ed. Doris Osterlof, 99-122 (San José: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, 2008); Jaime Granados, Eduardo Lizano y Fernando Ocampo (eds.), *Un puente para el crecimiento: oportunidades y desafíos del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea* (Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Academia de Centroamérica y Konrad-Adenauer-Stiftung, 2009); SIECA, *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*, *op. cit.*.

³⁵ La situación del gobierno salvadoreño es singularmente delicada. Tiene firmado un acuerdo bilateral con Estados Unidos que garantiza a los ciudadanos estadounidenses en territorio salvadoreño que no podrán ser puestos bajo la jurisdicción de la Corte Penal Internacional. Otra de las limitaciones para la ratificación del Estatuto de Roma es que la Constitución salvadoreña no contempla la cadena perpetua.

potestad a la Corte Penal Internacional para perseguir crímenes de lesa humanidad en cualquier territorio del mundo.

La negociación del componente comercial del AA tiene como objetivo el establecimiento de una zona de libre comercio entre Centroamérica y la UE. Esta negociación se plantea de “región a región”, de tal forma que los compromisos sean asumidos por Centroamérica como bloque. Esto significa que en la práctica, la aplicación de un AA con la UE conlleva el compromiso de establecer una efectiva zona de libre comercio no sólo interregional (con la UE), sino también intrarregional (en el seno del MCCA).

La cobertura de temas objeto de negociación comercial es muy similar a la observada en los AAs firmados con México y Chile. No se negocia únicamente temas comerciales, sino también temas relacionados indirectamente con el comercio (los denominados temas *behind-the-border*). Los principales temas negociados abarcan el comercio de bienes y servicios, las inversiones, la propiedad intelectual, la contratación pública, la política de competencia, la normativa laboral, el medio ambiente y el marco institucional que regirá la administración y aplicación del AA.³⁶ La parte centroamericana demanda además, que todos estos temas sean negociados teniendo en cuenta las asimetrías existentes entre las dos regiones.

La negociación de la liberalización del comercio de bienes presenta notables diferencias en función del tipo de bien considerado. En el caso de los bienes industriales, se esperan menos complicaciones en la negociación de la desgravación arancelaria, dada la reducida presencia de estos productos en la oferta exportadora centroamericana. No obstante, existen algunos productos manufacturados calificados como sensibles en el SPG+ en los que Centroamérica aspira a mejorar su acceso al mercado europeo: entre otros, los productos textiles y de confección, el calzado, el vidrio y sus manufacturas, y los productos de papel y cartón. Es probable que en estos productos se requiera mayor tiempo para alcanzar un consenso sobre el cronograma de desgravación arancelaria.

En el caso de los productos agrícolas, las discrepancias entre ambas partes son mucho más significativas. La liberalización del comercio de muchos productos agrícolas no tradicionales –por ejemplo, los de origen tropical– presenta menos problemas, ya que son productos no sensibles cubiertos actualmente por el SPG+. Lo contrario ocurre con los productos agrícolas tradicionales donde se esperan serias discrepancias, particularmente en productos como el plátano, el azúcar y la carne bovina. Mientras Centroamérica exige una mejora en el acceso de estos productos que dominan su oferta exportadora, la UE los excluye sistemáticamente de las negociaciones. Una liberalización de estos

³⁶ Específicamente, se han acordado 12 temas comerciales de negociación: acceso a mercados, reglas de origen, procedimientos aduaneros, servicios, establecimiento de inversiones, propiedad intelectual, compras del Estado, defensa comercial, política de competencia, solución de controversias, disposiciones institucionales y desarrollo sostenible.

productos supondría modificar la PAC y los protocolos especiales concedidos a los países ACP, algo que por el momento, no es contemplado por la UE.

No se espera tampoco un compromiso de la UE en el delicado tema de los subsidios agrícolas de la PAC. Tradicionalmente la UE ha considerado que es un tema a resolver en el marco de la Ronda Doha de negociaciones comerciales multilaterales. No obstante, Centroamérica negocia vías para atenuar los efectos negativos de la competencia desleal de productos agrícolas europeos altamente subsidiados (como por ejemplo, los productos lácteos y algunas hortalizas). En este ámbito, sólo es previsible la negociación de calendarios de desgravación más largos para los productos sensibles.

Además de los temas arancelarios, la negociación de la liberalización del comercio de bienes contempla diversos temas no arancelarios. Un primer grupo de estos temas hace referencia a las normas de origen, las normas técnicas y las medidas sanitarias y fitosanitarias. En estos temas es probable que se negocie su adecuación a los principios establecidos por la OMC tanto a nivel nacional como regional. Muchos países centroamericanos ya han comenzado esa adecuación, pero todavía es necesario avanzar en la adopción de una normativa homogénea a nivel regional. Los resultados de esta negociación determinarán los estándares exigidos por la UE para el acceso de las exportaciones centroamericanas. El otro grupo de temas no arancelarios se centra en los mecanismos de defensa comercial (medidas *antidumping*, compensatorias y de salvaguardia). En este caso también se negocia su adecuación a la normativa de la OMC para evitar su uso indiscriminado con fines proteccionistas.

Junto a la negociación de la liberalización del comercio recíproco de bienes, se negocia la liberalización del comercio de servicios y de la inversión extranjera. En estos temas, la UE presiona para lograr un alto grado de liberalización, especialmente para el sector de servicios donde cuenta con significativas ventajas competitivas. Las discusiones se centran en la parte normativa, en concreto en la petición europea de que Centroamérica adopte una nueva legislación que garantice la liberalización del sector, por ejemplo asumiendo principios como el de la no obligación del proveedor del servicio de residir en el país que lo contrata o el de trato no discriminatorio a los proveedores de los países signatarios en relación con los nacionales. En la misma línea, se exige la plena entrada en vigor del Tratado Centroamericano de Inversiones y Servicios, que todavía no ha sido ratificado por todos los países centroamericanos.

En cuanto al tema de los derechos de propiedad intelectual, se negocia la adopción de una legislación homogénea a nivel regional. La UE pide que todos los países centroamericanos suscriban los acuerdos internacionales de defensa de la propiedad intelectual y establezcan un mecanismo regional para aplicar los compromisos asumidos en esos acuerdos. Algunos gobiernos centroamericanos son reacios a respaldar estos compromisos –como por ejemplo, el de las indicaciones geográficas y denominaciones de origen– porque argumentan que la UE los emplea para restringir las exportaciones agroindustriales de la región.

La negociación comercial también incluye algunos de los denominados Temas de Singapur, esto es, temas que van más allá de los compromisos establecidos en la OMC. Son los casos de la liberalización de la contratación pública y de la adopción de una política de fomento de la competencia. En estas áreas no existe un marco regional específico que las regule, ya que están reglamentadas por leyes nacionales. La UE está haciendo hincapié en la necesidad de establecer una normativa regional en ambos temas y de contar con una autoridad regional competente en materia de defensa de la competencia.

Por último, otros temas incorporados a la negociación comercial son la normativa sobre los derechos laborales y el medio ambiente, así como las disposiciones institucionales. En los temas laborales y medioambientales no se esperan grandes dificultades en la negociación, ya que existe un compromiso de no usarlos como formas encubiertas de proteccionismo. Por lo que respecta a la parte institucional, se ha de diseñar mecanismos para administrar y aplicar el AA, incluyendo un sistema de solución de controversias. Es previsible que la UE promueva activamente esta institucionalidad de carácter regional para asegurar una aplicación homogénea del AA en todos los países de la región.

Conclusiones

Aunque Europa tiene reducidos intereses económicos en Centroamérica, es un socio importante para la región. Se trata de su tercer socio comercial, su segundo inversor y su primer donante. El futuro de estas relaciones económicas estará condicionado por el resultado de la negociación del AA.

Si no se firma el AA, las relaciones birregionales se basarán en la renovación del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de 2003. En este escenario seguirán existiendo importantes limitaciones en la dimensión comercial de las relaciones birregionales. El SPG+ se prorrogará periódicamente hasta 2015 (esto es, agotando el decenio 2006-2015) o únicamente hasta 2010. Esta última fecha es la propuesta por el Parlamento Europeo para la suscripción de un AA Global Interregional con América Latina, que incluya la creación de una zona euro-latinoamericana de libre comercio. No obstante, esta eventualidad no parece muy viable si la UE no ha sido capaz de firmar previamente AA con los países y subregiones de América Latina.

En este escenario, es muy poco probable que cambie sustancialmente el actual patrón de relaciones económicas entre la UE y Centroamérica. La contribución de estas relaciones al progreso económico de la región sólo será perceptible en aquellos países que logren diversificar sus exportaciones hacia el mercado europeo aprovechando el SPG+. Costa Rica será el principal candidato a beneficiarse de estas relaciones birregionales, como lo hace en la actualidad.

Si, por el contrario, se firma el AA, se abrirá una oportunidad para profundizar las relaciones birregionales, que puede sentar las bases para una alianza de largo plazo entre ambas regiones. El contenido del AA determinará si las relacio-

nes birregionales pueden llegar a ser mucho más equilibradas e integrales, acabando con el tradicional desequilibrio entre los amplios avances en las dimensiones política y de cooperación y el limitado alcance en la dimensión comercial. El AA permitirá sustituir el actual sistema de preferencias unilaterales (el SPG+) por otro de liberalización comercial recíproco (el TLC).

Esta potencial profundización de las relaciones birregionales podría fortalecer la visibilidad de la UE como actor internacional en la región. Al éxito alcanzado en su política exterior a favor de la paz y la democracia en las dos últimas décadas del siglo pasado, se podría añadir –si se mantiene efectivamente el enfoque “región a región” en la negociación– el logro de haber dado un fuerte impulso al proceso de integración centroamericano. Este último elemento contribuiría a dar mayor credibilidad a uno de los rasgos característicos de su política exterior: el apoyo a los procesos de integración regional entre PED, en la convicción de que es un instrumento eficaz para el desarrollo económico de esos países.

El nuevo patrón de relaciones birregionales también podría tener un impacto positivo en el propio proceso de desarrollo económico de la región. Ello dependerá singularmente del alcance del contenido del pilar comercial del AA, así como del reconocimiento del principio de asimetría en la negociación del AA.

Si el AA incluye la plena liberalización del comercio de productos agrícolas considerados sensibles por la UE –por ejemplo, el plátano, la carne y el azúcar–, Centroamérica podrá obtener un importante beneficio en términos de creación de comercio. Sin embargo, es muy improbable que se produzca este grado de liberalización agrícola en un contexto en el que las negociaciones de la Ronda Doha están estancadas y el presupuesto comunitario dedicado a la PAC está ya asignado hasta 2013. A corto plazo no es previsible una creación significativa de comercio como consecuencia de la entrada en vigor del AA. A las mencionadas limitaciones en la liberalización del acceso de los productos agrícolas tradicionales, se une el hecho de que una parte importante de los productos de exportación no tradicionales de la región ya cuentan con preferencias arancelarias temporales en el mercado de la UE, como parte del SPG+. A medio y largo plazo, será más factible que se incremente el flujo comercial por el acceso de nuevos productos al mercado de la UE.

Los beneficios más previsibles del AA se inducirán por medio de la atracción de inversión europea, que impulsará el crecimiento económico de la región. El AA proporcionará un marco jurídico más estable que el de las desgravaciones arancelarias unilaterales del SPG+ y con mayores estándares internacionales en los temas *behind-the-border*, lo que reforzará la capacidad de la región para atraer IED. No obstante, no será una tarea fácil ni exenta de riesgos, ya que la adopción de medidas liberalizadoras en la mayor parte de los temas *behind-the-border* requerirá cambios legislativos internos. Es posible que aumente la preocupación de los gobiernos de la región por las consecuencias de esos cambios legislativos, ya que les resta soberanía económica nacional y les obliga a homogeneizar sus legislaciones con las de los países europeos.

El AA por sí solo no generará crecimiento económico en Centroamérica a no ser que esté acompañado de políticas económicas que hagan posible el aprovechamiento de las oportunidades ofrecidas y la reducción de los potenciales riesgos de un acuerdo suscrito entre socios asimétricos con significativas diferencias en los niveles de desarrollo relativo. Estas políticas deben de configurar una agenda de acompañamiento al AA negociada a nivel nacional y regional. Pueden abarcar desde el incentivo de la competitividad de los sectores productivos hasta medidas redistributivas para facilitar el ajuste de los grupos sociales afectados adversamente por el AA.

La capacidad de los gobiernos centroamericanos para financiar la agenda de acompañamiento está severamente limitada por los escasos recursos fiscales con los que cuentan, que podrían verse aún más limitados por el esperado impacto fiscal negativo del AA debido a la desgravación arancelaria. Para paliar esta situación será necesario impulsar una reforma fiscal integral que incremente los ingresos fiscales, algo que no es fácil en el contexto centroamericano. Simultáneamente, habrá que acudir a los préstamos externos y a la cooperación internacional para financiar dicha agenda. Sería recomendable que los gobiernos centroamericanos accedieran a la financiación oficial en términos concesionales y a los flujos de ayuda internacional, evitando problemas adicionales de endeudamiento externo. En este contexto, la cooperación de la UE podría contribuir a financiar la agenda de acompañamiento, integrando algunos de sus componentes como ejes estratégicos de su intervención en la región y aumentando el volumen de AOD para financiarlos. Podría ser una vía para reducir la asimetría imperante en las relaciones económicas birregionales.

Por último, la mayor parte de las políticas nacionales de la agenda de acompañamiento deberían tener una dimensión regional. La profundización del proceso de integración económica es un elemento fundamental para que Centroamérica optimice las potenciales oportunidades ofrecidas por el AA, especialmente porque se trata de un grupo de economías abiertas y pequeñas con escaso margen de maniobra. Aunque es cierto que se han producido avances en el nuevo MCCA, todavía queda mucho por hacer. Si no se adoptan las medidas necesarias para fortalecer el proyecto de creación de una unión aduanera, no se podrá revertir el “triángulo vicioso” de la integración centroamericana.

¿Agotamiento del Sistema Institucional Andino?

Eric Tremolada Álvarez

Introducción

Cuando hablamos de integración en primer lugar debemos saber que estamos frente a un marco de relaciones interestatales tendiente a gestionar intereses comunes conjuntos, mediante reglas y órganos. Esta institucionalidad en principio debería obedecer al nivel de integración económica pactada, no obstante, en Latinoamérica donde se rinde culto a un concepto arcaico de soberanía, responde más al querer estatal de regirse por normas de coordinación que emanan de órganos intergubernamentales y/o supranacionales. De ahí que el consentimiento estatal en esta materia nos permita inferir el grado de compromiso que los estados asumen en procura de logros de la integración.

Por su parte, la madurez de los estados fundadores de la integración europea, demostrando un altísimo grado de compromiso, pactaron tres comunidades, instituyendo un necesario y equilibrado número de órganos intergubernamentales y supranacionales de conformidad con los objetivos que demandaba la implementación de un mercado común del carbón y del acero, de la energía atómica y de otros bienes y servicios que gradualmente irían incorporando al proceso.

En nuestras latitudes, la integración económica desde su creación viene funcionando fundamentalmente sobre estructuras institucionales intergubernamentales, que no siempre obedecen al nivel de integración económica acordado, este es el caso del Sistema de Integración Centroamericano (SICA), de la Comunidad del Caribe (CARICOM)¹ y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), sin embargo, la hoy Comunidad Andina como las comunidades europeas, nace y particularmente se consolida con el protocolo de Trujillo de 1996, como una organización intergubernamental subregional con personalidad jurídica internacional, integrada por sus estados miembros y por los

¹ Eric Tremolada, “La relevancia institucional en los procesos de integración del Caribe” en *El gran Caribe: Historia, cultura y política*, Colección PRETEXTOS N° 29, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Junio de 2005), 103 127

órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración (SAI), que cuenta con un nutrido número de órganos intergubernamentales y supranacionales que como nos recuerda el profesor Quindimil López² es el sistema más innovador, cohesionado y eficaz del continente en los últimos 40 años.

Así, a lo largo de estas líneas, analizaremos -fundamentados en un estudio anterior- las instituciones políticas principales del sistema institucional andino y el ejercicio de las competencias decisorias comparándolas con su referente europeo para ver que tan agotadas están y que tanto contribuyen con el proceso de integración.³

El Consejo Presidencial Andino (CPA)

La reunión de Jefes de Estado de los países miembros del Acuerdo de Cartagena evoluciono lentamente hacia su institucionalización formal, pues si bien las Reuniones de Presidentes antes de la suscripción del Tratado fueron decisivas para la suerte del mismo, solo se institucionaliza hasta 1990 con su Instrumento de creación⁴. Con todo, En 1979 a partir del denominado Mandato de Cartagena adoptado precisamente en una cumbre presidencial celebrada en Cartagena de Indias del 26 al 28 de mayo, ya se consideraba a la Reunión de Presidentes de forma implícita y diez años después, con la Declaración Conjunta de Caracas, con ocasión de la toma de posesión del entonces Presidente de Venezuela Carlos Andrés Pérez, haciendo referencia al vigésimo aniversario del Acuerdo de Cartagena, los presidentes resolvieron examinar, impulsar y fortalecer el proceso de integración subregional andino reuniéndose dos veces al año⁵.

El CPA considera y emite pronunciamientos sobre los informes y recomendaciones presentados por los órganos e instituciones del Sistema, se reúne en forma ordinaria una vez al año y puede hacerlo de manera

² Jorge Antonio Quindimil López, *Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina* (Valencia, Tirant Lo Blanch, 2006), 50.

³ Eric Tremolada, "El sistema institucional andino frente a su referente europeo" en *Revista Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* No 56, Departamento de Derecho Constitucional y Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Valencia, 2008), 115-146.

⁴ Instrumento de creación del Consejo Presidencial Andino y del Sistema de Coordinación de las Instituciones de Integración Andina, de 23 de mayo de 1990, en *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*, Ed. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, 2002.

⁵ La primera de estas reuniones se da con motivo de los 20 años de la firma del Acuerdo, en Cartagena (Colombia). Sin embargo, solo es en la Reunión de Machu Picchu del 23 de mayo de 1990 cuando se celebra la primera reunión del institucionalizado CPA, momento en que se adopta su Instrumento de creación. Véase Declaración Conjunta de Caracas, 3 de febrero de 1989, en *Documentos de las Reuniones del Consejo Presidencial Andino 1989-2002*, Ed. Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima 2002, p.9.

extraordinaria cada vez que lo estime conveniente, cuenta con un presidente quien ejerce la máxima representación política de la Comunidad y permanece un año calendario en su función, la que es ejercida sucesivamente por los distintos Mandatarios siguiendo el orden alfabético de los países miembros.⁶

La jerarquización del esquema con este órgano se concibió como una estrategia dinamizadora de la integración andina que armonizaba con el arraigado presidencialismo latinoamericano, pero si obedece a los intereses coyunturales del Estado que la ejerce, por el contrario trabaría el proceso. Practica de mala fe, que encontró su máxima expresión en el anuncio de retirada de que hizo Venezuela del Acuerdo cuando ejercía la presidencia *pro tempore*, lo que le permitió, en palabras de Malamud “bloquear algunas iniciativas urgentes, como la convocatoria de una cumbre presidencial”.⁷

Como órgano máximo emite directrices en los distintos ámbitos de la integración que deben ser instrumentadas por los diferentes órganos e instituciones del Sistema, toda vez que carece de competencias legislativas y ejecutivas.

Creado con la función de evaluar el desarrollo y los resultados del proceso de integración, examina todas las cuestiones y asuntos relativos al mismo y su relacionamiento externo, además de impulsar y orientar las acciones en asuntos de interés de la subregión, se parece en su evolución a su homólogo el Consejo Europeo aunque este esté recién institucionalizado con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa.⁸ Del Consejo Europeo tres aspectos deberían emularse, nos referimos, en primer término a la ausencia del Secretario General de la Comunidad como miembro activo del Consejo Presidencial Andino, quien en representación del órgano administrativo ejecutivo aportaría un invaluable soporte técnico en la definición de orientaciones, tal como sucede en su referente europeo que incluye al Presidente de la Comisión, en segundo lugar, que las reuniones nuevamente se celebren dos veces al año y no se mantengan reducidas a la anualidad y que no pretenda ser un órgano superior jerarquizando el esquema, toda vez que esto amenaza el necesario equilibrio entre órganos e instituciones de la Comunidad.

⁶Acuerdo de Cartagena, artículos 11º, 13º y 14º, y Secretaría General de la Comunidad Andina. <http://www.comunidadandina.org/quienes/consejo.htm>

⁷ Carlos Malamud, “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional” (Real Instituto Elcano, *ARI* N° 54, 10 de mayo de 2006), p.2.

⁸ El Consejo Europeo está integrado por los Jefes de Estado y/o Jefes de Gobierno de los Estados miembros de la Unión Europea y por el Presidente de la Comisión, mantuvo formalidad implícita desde 1974 y existencia legal a partir de la entrada en vigor del Acta Única Europea en julio de 1987. Después de la frustrada suerte del Tratado Constitucional su institucionalización dentro del sistema europeo dependía de la ratificación del Tratado de Lisboa que entro en vigor el pasado 1 de diciembre.

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE)

Integrado por los ministros del ramo de los estados miembros, a diferencia de lo ocurrido en las Comunidades Europeas, no fue una institución originaria del esquema andino de integración. Vacío originario que muchos interpretaron como un tímido respaldo estatal a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de Cartagena, y que fue subsanándose a partir de 1973 a través de reuniones ocasionales de los Ministros de Relaciones Exteriores a la que más tarde, mediante una simple declaración conjunta, se les señaló una periodicidad anual.⁹

En el último trimestre de 1979 los Presidentes andinos convocan una reunión de Plenipotenciarios para institucionalizar este Consejo de Ministros, proceso que culmina en Lima el 12 de noviembre de 1979 con la firma del denominado Instrumento Constitutivo del Consejo de Ministro de Relaciones Exteriores del Grupo Andino. Este Acuerdo reconoce la necesidad de una instancia política orientadora que armonice los diversos aspectos políticos, económicos, sociales y culturales del grupo, consolidando al CAMRE dentro del sistema y confiriéndole la potestad de emitir por consenso declaraciones, acuerdos, disposiciones o recomendaciones que contribuyan a la formulación de la política general y las medidas que aseguren la consecución de los fines y objetivos del proceso de integración¹⁰. No obstante, la incorporación del CAMRE al sistema solo deja de ser cuestionada hasta 1996 que se da el Protocolo de Trujillo dotándolo de la capacidad de decidir en forma vinculante¹¹.

Compete al Consejo de Ministros, la función articuladora en materia de relaciones internacionales, por una parte, no solo formula la política exterior sino que orienta y coordina a los otros órganos del Sistema en su acción externa y por otra, coordina la posición común de los Estados miembros en el ámbito internacional, todo con la posibilidad de comprometer internacionalmente a la Organización dentro de los límites que imponen sus tratados constitutivos.

A nivel interno, comparte con la Comisión la formulación ejecución y evaluación de la política general, con base en el rumbo que fija el Consejo Presidencial a través de sus Directrices y sin perjuicio de las competencias de control de la Secretaría General, vela por el cumplimiento de los tratados constitutivos y por la ejecución de las Directrices presidenciales dirigidas a otros órganos, para ello podrá adoptar medidas y recomendaciones.

⁹ Alberto Zelada Castedo. "La cooperación política en el Grupo Andino", en *Integración Latinoamericana*, N° 83, septiembre, Edit. INTAL, Buenos Aires, 1983, p. 35.

¹⁰ Santos F Salazar, "La personalidad jurídica internacional de la organización creada por el Acuerdo de Cartagena" en *Integración Latinoamericana*, N° 84, octubre, Edit. INTAL, Buenos Aires, 1983, p. 26.

¹¹ El Instrumento Constitutivo del CAMRE suscrito en Lima por los cancilleres de los países miembros fue criticado durante diecisiete años, toda vez que entró en vigor en la fecha dispuesta por los Plenipotenciarios y nunca fue sometido a ratificación.

Finalmente, conoce y resuelve asuntos de interés común y aprueba su reglamento y el de la Secretaría General, competencia esta última que atenta contra el equilibrio necesario entre órganos e instituciones del sistema y que solo se puede explicar como una estrategia de subordinación de la autonomía de la Secretaría.¹²

Preside el Consejo Andino, el ministro de relaciones exteriores del país que está ejerciendo la presidencia del Consejo Presidencial, también por el periodo de un año y el ministerio del país que concentra ambas presidencias asume, con el apoyo de la Secretaría General, la Secretaría Pro Tempore de ambos órganos.¹³

El Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores se reunirá en forma ordinaria dos veces al año, usualmente en el país que ejerce la presidencia, y a petición de cualquiera de sus miembros, podrá reunirse de manera extraordinaria, en el lugar que se acuerde antes de su convocatoria.¹⁴

A partir del Protocolo de Trujillo, cuando se trata de asuntos de máxima relevancia jurídica, como las propuestas de modificación del Acuerdo de Cartagena, la preparación de una reunión del Consejo Presidencial, elección y/o remoción del Secretario General, evaluación de la gestión de la Secretaría o aprobación y/o modificación de su reglamento y seguimiento del proceso de integración, El Consejo de Ministros se reunirá en forma ampliada con los representantes titulares de la Comisión por lo menos una vez al año y, a nivel de alternos, cada vez que lo considere necesario.¹⁵

El CAMRE, de conformidad con el Acuerdo de Cartagena, expresa su voluntad mediante Declaraciones y Decisiones que son adoptadas por consenso. Las Decisiones forman parte del ordenamiento jurídico andino¹⁶. Por su parte, en forma más exhaustiva, su Reglamento, refiriéndose a sus expresiones de voluntad, intenta precisar que las Declaraciones son manifestaciones de voluntad de carácter no vinculante y que las Decisiones son normas jurídicas que se rigen por lo establecido en el Tratado de Creación del Tribunal de Justicia el Acuerdo de Cartagena.¹⁷

Sin embargo, la diferenciación entre Declaración como manifestación de voluntad y Decisión como norma jurídica es inocua, pues ambas son expresiones de voluntad del Órgano tal como lo establecen los artículos 17 del Acuerdo de

¹² Acuerdo de Cartagena, artículo 16°.

¹³ Acuerdo de Cartagena, artículo 19°.

¹⁴ Acuerdo de Cartagena, artículo 18°.

¹⁵ Véase: Gabriel Sánchez Avendaño, "Treinta años de integración andina" Nueva Sociedad N° 162, julio - agosto de 1969, p.82; Jorge Antonio Quindimil López, "Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina", 74-75; Acuerdo de Cartagena, artículo 20° y Reglamento del CAMRE, artículo 7°, contenido en la Decisión 407 de este órgano.

¹⁶ Acuerdo de Cartagena, artículo 17°.

¹⁷ Reglamento del CAMRE, artículo 12°, contenido en la Decisión 407 de este órgano.

Cartagena y 12 del Reglamento del Consejo de Ministros, y como tales son normas Jurídicas. Esta desafortunada redacción pretendía precisar, en palabras - que compartimos- del citado profesor Quindimil, que las “Declaraciones que contendrían, mas bien, orientaciones de carácter político u orientativo, asimilándose a las recomendaciones y dictámenes en el ámbito de la UE” son normas jurídicas sin contenido obligatorio, a diferencia de las también normas denominadas Decisiones, que si son vinculantes.¹⁸

En todo caso, ambas, Decisiones y Declaraciones son las herramientas del Consejo Andino de Ministros para ejecutar sus funciones, no obstante, solo las Decisiones obligan a los países miembros desde el momento de su adopción, siendo directamente aplicable a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo.¹⁹ Las Decisiones llegan a imponer obligaciones de hacer y no hacer a los Estados socios de la integración para asegurar su cumplimiento.

Este Consejo que fue formalizándose y ganando competencias a lo largo del proceso, para muchos denotaba un creciente apoyo estatal a la integración subregional, incluso más allá de lo económico y comercial, pero para otros supone una intromisión en las competencias de los demás órganos del Sistema, amenazando el equilibrio del mismo.²⁰

La Comisión de la Comunidad Andina

La Comisión originariamente concebida como el órgano supremo y decisorio del Acuerdo, ejercía un amplio abanico de funciones de carácter político, normativo, administrativo y presupuestario que fueron minando con la posterior conformación del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y del Consejo Presidencial.

Integrada por un representante titular y un alterno que expresan la voluntad política del Estado que representan. Estos representantes plenipotenciarios tienen la capacidad de comprometer internacionalmente a su Estado, por estar debidamente acreditados ante la Organización u el órgano.²¹ Como lo señala el profesor Quindimil, se ha venido imponiendo una regla tácita entre los estados miembros de la CAN para acreditar a los ministros de comercio como los representantes titulares de la Comisión y a los viceministros, subsecretarios o responsables de la integración como representantes alternos de la misma.²²

¹⁸ Jorge Antonio Quindimil López, “Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina,” 185.

¹⁹ Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 2º y 3º.

²⁰ Eric Tremolada. “El sistema institucional andino frente a su referente europeo,” 120-122.

²¹ La teoría de la plenipotencia, de conformidad con la practica internacional, se rige por lo previsto en el artículo 7º de la Convención de Viena sobre el derecho de los Tratados del 23 de mayo de 1969, así no sea para adoptar, autenticar o consentir un tratado.

²² Jorge Antonio Quindimil López, “Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina,” 83.

Comparte con el CAMRE la formulación de la política general del proceso desde que este fue creado y a partir de la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo la competencia normativa.

Trujillo prácticamente especializa las competencias de la Comisión en asuntos comerciales, convirtiéndola en el órgano rector en esta materia por encima de otras instituciones del Sistema Andino, privilegio que cobra más importancia en un proceso de integración que no ha llegado a consolidarse más allá de lo comercial. La especialización repercute en materia de relaciones externas ya que conserva la coordinación de posiciones conjuntas y representación de los miembros de la CAN en foros y negociaciones internacionales.²³

Dentro de las competencias presupuestales de la Comisión está la sensible labor de establecer la cuota que debe transferir cada Estado socio a la Organización, además de aprobar y evaluar los presupuestos de los órganos supranacionales.²⁴

La Comisión se reunirá ordinariamente tres veces por año, se prevé en marzo, julio y noviembre, salvo que de manera expresa y por consenso se modifique dichas fechas. También podrá hacerlo en forma extraordinaria a instancia de su Presidente, cualquiera de los países miembros o la Secretaría General. Usualmente sus sesiones se celebrarán en Lima en la sede de la Secretaría General, sin perjuicio de llevarse a cabo por fuera de ésta.²⁵

El quórum decisorio exige la mayoría absoluta de los Países Miembros, teniendo en cuenta que la asistencia a las reuniones de la Comisión será obligatoria y la no asistencia se considerará abstención.²⁶

Con el fin de tratar asuntos de carácter sectorial, considerar normas para hacer posible la coordinación de los planes de desarrollo y la armonización de las políticas económicas de los Países Miembros, así como para conocer y resolver todos los demás asuntos de interés común, el Presidente de la Comisión, a solicitud de uno o más de los Países Miembros o de la Secretaría General, convocará a la Comisión para que se reúna como Comisión Ampliada.²⁷

La Comisión Ampliada, integrada por los representantes titulares de la Comisión y los Ministros o quien haga sus veces del sector correspondiente sobre

²³ Por esto quien negocia por estos días con la Unión Europea el Acuerdo Comercial es la Comisión de la Comunidad Andina.

²⁴ Acuerdo de Cartagena, artículo 22°

²⁵ Acuerdo de Cartagena, artículo 24° y Reglamento de la Comisión Andina, artículo 15°, contenido en la Decisión 471.

²⁶ La mayoría absoluta la determina el número entero que sigue a la fracción matemática de la mitad, tal como lo prevé el Reglamento de la Comisión Andina, artículo 24°, contenido en la Decisión 471.

²⁷ Acuerdo de Cartagena, artículo 25°.

el que versará la reunión, revela el déficit de participación de las diferentes carteras ministeriales en las instituciones del Sistema Andino, a diferencia de lo que sucede en su referente europeo donde en el órgano que canaliza la participación de los estados en la toma de decisiones y que tiene las máximas responsabilidades en materia económica y comercial como lo hace en este caso la Comisión Andina, es el Consejo, un órgano integrado por un ministro de cada Estado socio, pero abierto a múltiples formaciones que se compondrá por el ministro de la cartera respectiva del país miembro, de conformidad con el objeto sobre el que versa la respectiva reunión.²⁸

Por tanto, la Comisión formula, ejecuta y evalúa la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, adopta las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo de Cartagena, así como para el cumplimiento de las directrices del Consejo Presidencial Andino y coordina la posición conjunta de los países miembros en foros y negociaciones internacionales en el ámbito de su competencia.²⁹

La Comisión, comparte su capacidad legislativa, con el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y eventualmente con la Secretaría General. La competencia normativa de la Comisión, en los términos que establece el Acuerdo de Cartagena y su Reglamento, rodea en forma exclusiva los temas comerciales y de inversión,³⁰ y de manera compartida con el Consejo Andino de Ministros, las relaciones externas.³¹

A diferencia de lo que ocurre con las decisiones del Consejo de Ministros, que adopta sus Decisiones por consenso, la Comisión adopta las suyas con el voto favorable de la mayoría absoluta de los países miembros, salvo las excepciones previstas en el Acuerdo de Cartagena³², obligando a estos Estados desde el momento de su adopción, siendo directamente aplicables a partir de la fecha de su publicación en la Gaceta Oficial del Acuerdo.³³

Tenemos entonces, dos tipos de Decisión jurídicamente obligatorias que provienen de dos órganos distintos, que en virtud de la especialidad de la Comisión en materia de comercio e inversiones y de la necesaria comunicación

²⁸ Véase: Jorge Antonio Quindimil López, "Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina," 91-92 y Araceli Mangas Martín y Diego Liñan Noguerras, *Instituciones y derecho de la Unión Europea*, 5ª edición, Ed. Tecnos, Madrid, 2005, pp.155-157.

²⁹ Véase: Acuerdo de Cartagena, artículos 21º, 22º, 23º, 24º, 25º y 26º, Decisión 471 de la Comisión y Secretaría General. <http://www.comunidadandina.org/quienes/rree.htm>

³⁰ Acuerdo de Cartagena, artículo 22º, literal a) y Reglamento de la Comisión Andina, artículo 11º, literal a) contenido en la Decisión 471.

³¹ Acuerdo de Cartagena, artículo 16º, literales a), d), e) y f) y artículo 22º, literales c) y h).

³² Acuerdo de Cartagena, artículo 26º y Decisión 471 de la Comisión, artículos 24º y ss.

³³ Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículo 2º y 3º.

que exige el Acuerdo de Cartagena, aparentemente evitaría la aprobación de normas reiterativas o contradictorias.”³⁴.

Sin embargo, no pocos autores coinciden en señalar, con razón, que la relación entre las Decisiones que emanan del Consejo de Ministros y de la Comisión no es clara y podría llegar a ser conflictiva, por el déficit del Acuerdo de Cartagena al definir las competencias de estos dos órganos. A propósito, conviene señalar que la práctica desvirtuaría nuestra hipótesis, toda vez que hasta la fecha el Tribunal andino no ha conocido ningún conflicto de competencias entre el Consejo de Ministros y la Comisión.³⁵

A nuestro entender conservar dos órganos de composición intergubernamental no contribuye a la oportuna toma de decisiones en materia comercial. Este objetivo central y originario del Acuerdo de Cartagena viene siendo solapado por disposiciones en ámbitos meramente cooperativos que se consensuan en el CAMRE. Recomendaríamos una fusión de la Comisión con el Consejo Andino de Ministros en un solo órgano, integrado por un ministro de cada socio del Acuerdo y abierto múltiples formaciones y que decida por mayoría (no solo del número de estados miembros que componen la Comunidad sino también representando la densidad poblacional de estos) tal como sucede con el Consejo de la Unión.

La Secretaría General de la Comunidad Andina

Antes de la entrada en vigor del Protocolo de Trujillo, existía la denominada Junta, órgano técnico originario que velaba por los intereses de la Subregión andina³⁶. A partir del 1 de agosto de 1997, asume estas competencias y otras más la Secretaría General (SG) actuando únicamente en función de los intereses de la Comunidad como órgano ejecutivo que adicionalmente brinda apoyo técnico a las demás instituciones del Sistema Andino de Integración.³⁷

La Secretaría General funcionará en forma permanente en su sede de Lima y es ejercida por un Secretario General que se elegirá por consenso, en la formación ampliada del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores. El candidato a Secretario deberá ser nacional de un Estado miembro, de alta repre-

³⁴ Efectivamente, el literal b) del artículo 16 del Acuerdo de Cartagena reza que le corresponde al CAMRE “Formular, ejecutar y evaluar, en coordinación con la Comisión, la política general del proceso de la integración subregional andina”; por su parte, el literal a) del artículo 22 del mismo Tratado señala, que le compete a la Comisión “Formular, ejecutar y evaluar la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones y, cuando corresponda, en coordinación con el CAMRE.

³⁵ Jorge Antonio Quindimil López, “Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina,” 188 y 189.

³⁶ Acuerdo de Cartagena, originario artículo 13°.

³⁷ Acuerdo de Cartagena, artículo 29°.

sentatividad y reconocido prestigio. Obtenido el consenso es elegido por un periodo de cinco años renovables por una sola vez y también actuará únicamente en función de los intereses de la Organización.³⁸

Para el desempeño de sus funciones el Secretario General³⁹ se apoyará en un número indeterminado de Directores Generales, aunque la práctica ha establecido que es equivalente al número de estados distintos al de la nacionalidad del Secretario. Los Directores Generales designados por el Secretario, previa consulta a los organismos nacionales de integración de los estados miembros, desempeñarán un mandato de tres años renovables por una sola vez. Dispondrá además del personal técnico y administrativo necesario para el cumplimiento de sus funciones.⁴⁰

A la Secretaría, al igual que el Consejo Andino de Ministros y la Comisión le compete velar por el ordenamiento andino, control que podrá ejercer, como diría Quindimil, en su calidad de órgano supranacional con mayor libertad al no verse expuesto a las tensiones y/o transacciones propias de la política interna⁴¹. Esta función precontenciosa se le facilita mediante la tramitación de denuncias presentadas por los gobiernos y/o particulares a diferencia de lo que sucede en la Unión Europea y que explica que algunos doctrinantes aboguen por la regulación de este procedimiento en Europa a la manera andina.⁴²

El grueso de sus competencias esta en el marco de las relaciones interinstitucionales con los demás órganos del Sistema, atiende encargos, realiza trabajos, brinda apoyos, elabora agendas, lleva y deposita actas y edita la Gaceta Oficial.⁴³ Su propio Reglamento amplía estas competencias interinstitucionales permitiendo su participación con derecho a voz, en las reuniones simples y ampliadas del consejo Andino de Ministros y de la Comisión, salvo en las que tengan carácter privado.⁴⁴

³⁸ Acuerdo de Cartagena, artículos 31° y 32°.

³⁹ El artículo 11° del Reglamento de la Secretaría General, contenido en la Decisión 409 del CAMRE, confiere una amplísima lista de atribuciones al Secretario, lo que se traduce en la dificultad de distinguir entre las atribuciones de este con las que le corresponde a la Secretaría. Véase Jorge Antonio Quindimil López, "Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina", 94 y 96.

⁴⁰ Acuerdo de Cartagena, artículo 35° y Reglamento de la Secretaría General de la Comunidad Andina, artículo 17°, contenido en la Decisión 409 del CAMRE.

⁴¹ Jorge Antonio Quindimil López, "Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina," 99.

⁴² Isaac Ibáñez García, "El procedimiento precontencioso para el control de la aplicación del Derecho comunitario". *Gaceta jurídica de la Unión Europea y de la competencia*, N° 248, 2007, pp. 3-46.

⁴³ Acuerdo de Cartagena, artículo 30°, apartados b), h), k), l), m), n) y ñ).

⁴⁴ Reglamento de la Secretaría General, artículo 3°, literal l), contenido en la Decisión 409 del CAMRE.

Por su parte, goza de la facultad de iniciativa normativa que comparte con los países miembros, quienes obtuvieron esta facultad a partir del Protocolo de Quito de 1987. Está facultada para formular propuestas de Decisión al Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y a la Comisión, así como iniciativas y sugerencias a la reunión ampliada del citado Consejo, para facilitar o acelerar el cumplimiento del Acuerdo de Cartagena. Además de las propuestas expide entre otros actos propios, laudos arbitrales y resoluciones, incluso algunas de estas últimas desarrollan previsiones del Acuerdo de Cartagena lo que significa que también tiene competencias normativas.

Como órgano ejecutivo de marcado carácter técnico, efectúa estudios, propone medidas, evalúa y promueve reuniones.⁴⁵ Adicionalmente, de conformidad con su Reglamento administra la aplicación del arancel externo común.⁴⁶

En materia exterior, mantiene vínculos de trabajo, relaciones y cooperación que muchas veces ha cristalizado en acuerdos internacionales que van más allá de la órbita regional que prevé su propio Reglamento.⁴⁷ Sin embargo, como advierte el ya fallecido ex presidente del Tribunal Andino de Justicia, Roberto Salazar Manrique, la Secretaría General, pese a ser el órgano ejecutivo apenas se le confiere la representación jurídica de sí misma pero no de la Comunidad como un todo.⁴⁸

En desarrollo de su función de administrar el proceso de la integración sub-regional, resuelve asuntos sometidos a su consideración, vela por el cumplimiento de las obligaciones comunitarias y mantiene vínculos permanentes con los países miembros y de trabajo con los órganos ejecutivos de las demás organizaciones regionales de integración y cooperación.⁴⁹

Al velar por la aplicación del Acuerdo Cartagena y por el cumplimiento de las normas que conforman el ordenamiento jurídico de la Comunidad, se expresará mediante Resoluciones, que por cierto formarán parte de su ordenamiento⁵⁰. En este sentido, el Tribunal de Justicia, en sentencia del 26 de febrero de 1998, sostuvo:

⁴⁵ Acuerdo de Cartagena, artículo 30°, apartados d), e), f), g) e i).

⁴⁶ Reglamento de la Secretaría General, artículo 3°, literal g), contenido en la Decisión 409 del CAMRE.

⁴⁷ *Ibidem*, artículo 3°, literal j).

⁴⁸ Roberto Salazar Manrique, "Supranacionalidad, personalidad jurídica de la Comunidad Andina y el "Treaty Making Power" a la luz de las reformas institucionales" en *Las Relaciones externas de la Comunidad Andina. Entre la globalización y el regionalismo abierto*. Moncayo Jiménez, Edgar, 69 (Secretaría General de la Comunidad Andina, Lima, octubre de 1999).

⁴⁹ Véase: Acuerdo de Cartagena, artículos 29° al 39°, Decisión, 409 del Consejo y Secretaría General. <http://www.comunidadandina.org/quienes/secretaria.htm>

⁵⁰ La capacidad normativa de la Secretaría deriva del literal a) artículo 30 del Acuerdo de Cartagena y del literal d) del artículo 1° del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia.

A la Junta del Acuerdo de Cartagena (hoy Secretaría General), según consagraba el literal a) del artículo 15 del Tratado original, le correspondía y le corresponde actualmente de conformidad con el artículo 30 del literal a) del Protocolo de Trujillo, "velar por la aplicación del Acuerdo y por el cumplimiento de las Decisiones de la Comisión y de sus propias Resoluciones". Tales facultades le permiten disfrutar de un poder normativo propio que puede dar lugar a la creación de derecho secundario, de igual jerarquía que el generado por la Comisión.⁵¹

Es decir, el Tribunal con base en las facultades citadas no solo reconoce la capacidad normativa de la Secretaría General, sino que en algunos casos, la eleva al mismo nivel que las Decisiones del Consejo Andino de Ministros y de la Comisión. Esta línea argumental y especialmente la asimilación de las Resoluciones de la Secretaría a las Decisiones del Consejo de Ministros y de la Comisión, ha sido reafirmada en dos sentencias posteriores donde el Tribunal reitera su tesis y afirma que:

La Secretaría General de la Comunidad Andina cumple, según los Tratados Fundacionales, a más de su papel de órgano ejecutivo de ésta, otras funciones dirigidas a desarrollar el proceso integracionista (...). En ejercicio de tales funciones la Secretaría General expide actos jurídicos de distinta naturaleza y alcance, que generalmente plasma en Resoluciones. Algunos de ellos, por desarrollar en primer grado los Tratados Fundacionales, como sucede, por ejemplo, con los que derivan de la aplicación de los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, tienen similares características a los instrumentos legislativos (Decisiones).⁵²

Pero no todos los actos de la Secretaría General son de naturaleza legislativa, derivados de los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena,⁵³ ni están al mismo nivel de las Decisiones del Consejo Andino de Ministros o de la Comisión, por el contrario, la mayoría de ellos son actos de naturaleza administrativa, actos de operación, sean destinados a instaurar acciones judiciales ante el Tribunal de Justicia o que obedezcan al deber de emitir

⁵¹ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 01-AN-97 que resolvió la acción de nulidad interpuesta por la República de Venezuela contra las Resoluciones 397, 398 y 438 y el Dictamen de incumplimiento 11-96 de la Junta.

⁵² Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, sentencia 24-AN-99 que tramitó la acción de nulidad interpuesta por New Yorker S.A. en contra de las Resoluciones 171 y 210 del 17 de diciembre de 1998 y 31 de marzo de 1999 expedidas por la Secretaría General y sentencia 89-AI-00 acción de incumplimiento interpuesta por la Secretaría General contra la República del Perú por no cumplir los artículos 4 del Tratado de Creación del Tribunal, 16 de la Decisión 344 de la Comisión y Resolución 406 de la Secretaría.

⁵³ Los artículos 72 y 73 del Acuerdo de Cartagena, dentro del Programa de Liberación, definen, por un lado los conceptos de gravamen y restricción y por el otro otorgan la facultad a la Secretaría General de determinar de oficio o a petición de parte si una medida adoptada unilateralmente por un país miembro constituye uno de estos.

dictámenes respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Países Miembros, de esta manera lo precisa el Tribunal cuando se refiere a la naturaleza y alcance de los actos de la Secretaría General

otros, en cambio, reflejan la manifestación de voluntad del organismo respecto de la ejecución o la operación de alguno de los asuntos relacionados con la administración y otros, en fin, están destinados a colaborar con el Tribunal de Justicia en la tarea de aplicación del derecho comunitario, como son los relacionados con la capacidad para instaurar acciones judiciales ante él o con el deber de emitir dictámenes respecto del cumplimiento de las obligaciones contraídas por los Países Miembros.⁵⁴

Así, en función de los fines que la Resolución persigue, tendremos que los actos normativos de la Secretaría General, serán de naturaleza legislativa, al mismo nivel jerárquico de las Decisiones del Consejo Andino de ministros y de la Comisión, cuando estas son fruto del ejercicio de las funciones derivadas del ordenamiento primario, de lo contrario estaremos frente a actos de naturaleza administrativa.

Por su parte, la Secretaría General de la Comunidad Andina, en virtud de una delegación del Consejo Andino de Ministros o de la Comisión, puede reglamentar o ejecutar Decisiones, mediante Resoluciones que serán jerárquicamente inferiores al acto de delegación. En este sentido, el Tribunal de Justicia, en la citada sentencia del 26 de febrero de 1998, expresó: “*Otra competencia distinta de la Junta (hoy Secretaría General) es la de reglamentar o ejecutar las Decisiones de la Comisión; en este supuesto obviamente la jerarquía legal de las Resoluciones de la Junta es inferior y está supeditada a la de la Comisión*”.⁵⁵

En consecuencia, la calificación normativa de las Resoluciones y Decisiones dependerá de su alcance y contenido material, en principio las Resoluciones vendrían a ser actos motivados de aplicación de normas y las Decisiones implicarían un desarrollo normativo del derecho originario contenido en los tratados constitutivos. Por esto último, las Resoluciones que desarrollan derecho originario o las que lo hacen por delegación del Consejo de Ministros o de la Comisión merecen la misma calificación jurídica que corresponde a las Decisiones.⁵⁶

Así, la Secretaría General es un órgano supranacional de carácter ejecutivo-administrativo, con marcadas competencias técnicas y de control, que cuenta además con iniciativa y capacidad normativa y que se expresará mediante Reso-

⁵⁴ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencias 24-AN-99 y 89-AI-00.

⁵⁵ Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, Sentencia 01-AN-97. El paréntesis es añadido.

⁵⁶ Véase al respecto las argumentaciones de Quindimil López, Castro Bernieri, Hayes Michel y Sáchica en: Jorge Antonio Quindimil López, “Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina”, 204 y 205.

luciones para el cumplimiento de sus funciones⁵⁷. Salvo la capacidad normativa y de no representación, nos parece estar frente a la Comisión Europea, órgano colegiado de la Unión que también actúa en función de los intereses de la Organización, pero que por cierto, siempre está invitado a las reuniones del Consejo independientemente del carácter que estas tengan.⁵⁸

El Parlamento Andino (PA)

Como mencionamos en párrafos precedentes, a finales de los años 70 un considerable número de reuniones de Presidentes y Ministros de Relaciones Exteriores del Grupo Andino, intentaba definir las líneas de lo que sería su cooperación política y en ese contexto es que se institucionaliza el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores y se suscribe el Tratado Constitutivo del Parlamento Andino⁵⁹.

Este Parlamento que solo llega a ser órgano principal de la Organización en 1987⁶⁰, que en virtud del Acta de Trujillo y el Protocolo Modificadorio del Acuerdo de Cartagena se constituye como el órgano deliberante del Sistema Andino de Integración⁶¹ y que desde 1997 cuenta con una regulación de las elecciones directas y universales de sus representantes,⁶² trasciende tanto en sus objetivos como en sus valores el ámbito geográfico subregional, toda vez que se fundamenta en los principios del Parlamento Latinoamericano y se identifica con el ejercicio efectivo de la democracia⁶³.

Está integrado por parlamentarios elegidos por votación directa, universal y secreta en Ecuador y Perú, y por representantes de los Congresos Nacionales de

⁵⁷ Para el cumplimiento de sus funciones la Secretaría General se expresará mediante Resoluciones, las cuales forman parte del ordenamiento jurídico andino, de acuerdo con el literal d) del artículo 1º del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina.

⁵⁸ Las deliberaciones del Consejo de la Unión Europea estarán amparadas por el secreto profesional. Véase: Decisión del Consejo, de 22 de marzo de 2004, por la que se aprueba su Reglamento interno (2004/338/CE, Euratom) en página Web del Parlamento Europeo, http://www.europarl.europa.eu/transl_es/plataforma/pagina/maletin/juri/consejo/consejo.htm

⁵⁹ Véase: Alberto Zelada Castedo, "La cooperación política en el Grupo Andino," 31-34 y Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en La Paz, el 25 de octubre de 1979 y en vigor desde el 17 de enero de 1984.

⁶⁰ Protocolo de Quito de 1987.

⁶¹ Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997.

⁶² Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, suscrito en Sucre el 23 de abril de 1997.

⁶³ Véase: Preámbulo del Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, suscrito en La Paz, el 25 de octubre de 1979 y en vigor desde el 17 de enero de 1984 y Jorge Antonio Quindimil López, "Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina," 112.

Bolivia y Colombia⁶⁴, hasta que en estos países sus parlamentarios sean también elegidos directamente en próximos comicios⁶⁵.

Corresponde cinco escaños a cada Estado miembro y junto a cada parlamentario se elegirá a dos suplentes que le sustituirán, en su orden, en caso de ausencia temporal o definitiva⁶⁶. Los Representantes serán elegidos por un periodo de dos años y podrán ser reelegidos⁶⁷.

La estructura organizativa del parlamento consta de un Presidente⁶⁸, los Vicepresidentes que establezca su reglamento⁶⁹ y un Secretario Pro Tempore. El Presidente y los Vicepresidentes serán elegidos de entre sus miembros por un periodo de un año y estos juntos al Secretario integran la denominada Comisión de la Mesa⁷⁰.

Su funcionamiento se articula en torno a su sede en Bogotá y cuenta con Oficinas Nacionales en cada uno de los estados miembros, la Oficina Central está adscrita a la Comisión de la Mesa y es administrada por un Secretario General Ejecutivo⁷¹.

El Parlamento Andino se pronunciará mediante recomendaciones y decisiones que se adoptaran por la mayoría simple de un quórum mínimo de la mitad más uno de sus miembros⁷².

⁶⁴ La Corte Constitucional de Colombia en el 2007, declaró que el Proyecto de Ley Estatutaria número 34 de 2005 Senado y 207 de 2005 Cámara “por la cual se desarrolla el art. 227 de la Constitución Política, con relación a la elección directa de parlamentarios andinos” es exequible, dando viabilidad a que en el “2010 Colombia elija por primera vez por votación directa, universal y secreta a sus representantes en el Parlamento Andino. Sentencia C-502/2007.

⁶⁵ Secretaría General, *La Comunidad Andina: Una apuesta por nuestro futuro*, Gráfica Santa Fe, Lima, noviembre 2006. p. 13.

⁶⁶ Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, artículo 7° y Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino sobre Elecciones Directas y Universales de sus Representantes, artículo 3°.

⁶⁷ Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, artículo 6°.

⁶⁸ El Presidente del Parlamento entre otras funciones, lo representa jurídicamente y nombra las Comisiones. Reglamento General del Parlamento Andino, artículo 27°

⁶⁹ Atendiendo el criterio de distribución geográfica equitativa, se establecieron cuatro Vicepresidentes que serán escogidos entre los Representantes de nacionalidad diferente a la del Presidente. Con la salida de Venezuela de la Comunidad, seguramente el Reglamento ajustará el número de vicepresidencias a tres.

⁷⁰ La Comisión de la Mesa, es el órgano encargado de velar por el ordenado y eficaz funcionamiento del Parlamento. Reglamento General del Parlamento Andino, artículo 31°.

⁷¹ El Secretario General Ejecutivo, tiene rango de Jefe de Misión Diplomática y ejerce por dos años con posibilidad de reelección. Reglamento General del Parlamento Andino, artículos 43° y 45°.

⁷² *Ibidem*, artículo 75° y Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, artículo 14°.

Dentro de las competencias de este órgano principal del Sistema se destacan las consultivas, que le permiten promover y promocionar la integración, examinar la marcha y el cumplimiento de los objetivos previstos, suscitar la armonización de las legislaciones de los países miembros, además de mantener lazos de cooperación con los parlamentos de los estados miembros, de terceros países y de otras organizaciones intergubernamentales⁷³.

En materia propositiva, hace recomendaciones en los proyectos de presupuesto operativo de los órganos e instituciones, sugiere acciones y/o decisiones que mantengan los objetivos programáticos y comparte con la Secretaría General y los Estados miembros la posibilidad de generar iniciativas legislativas⁷⁴.

Por último a nivel deliberativo, aunque examina, debate y discute, en el marco de sus competencias, todo lo relativo a la integración latinoamericana, se ha limitado a emitir recomendaciones y declaraciones de carácter político, social y cultural.

Curiosamente, el Parlamento Andino, que representa a los pueblos de la Comunidad⁷⁵ y que goza de una considerable legitimidad democrática, no tiene competencias legislativas ni competencias de control sobre el presupuesto o sobre los otros órganos principales del Sistema, como sucede con su homólogo europeo⁷⁶. Esto no solo no contribuye en nada a la democratización de la Comunidad, sino que mantiene a los beneficiarios y responsables de la ejecución del proceso (actores sociales, empresarios y trabajadores) a una gran distancia de las decisiones.

En palabras de Lorena Rincón, el fortalecimiento del Parlamento Andino es un paso decisivo en la búsqueda de comprometer el apoyo político de los representantes gubernamentales y legislativos de los países miembros con el proceso de integración, así como para impulsar la participación ciudadana en el mismo, propiciando nuevos modelos de concertación que vinculen a los grupos sociales en la tarea de constituirse en actores de dicho proceso para agilizar su profundización y su éxito.⁷⁷

⁷³ Acuerdo de Cartagena, artículo 43°, apartados a), b), f) y g). Sus amplias competencias en materia de cooperación y relaciones, se ven facilitadas gracias a que el Parlamento Andino cuenta con personalidad jurídica internacional y capacidad para ejercerla. Protocolo Adicional al Tratado Constitutivo del Parlamento Andino, artículo 9°.

⁷⁴ Acuerdo de Cartagena, artículo 43°, apartados c), d) y e).

⁷⁵ Acuerdo de Cartagena, artículo 42°.

⁷⁶ Cabe aclarar que el Parlamento Europeo desearía la potestad de generar iniciativas legislativas y que el andino no ha sabido aprovechar.

⁷⁷ Lorena Beatriz Rincón Eizaga. "Democracia e integración: Especial referencia a la Comunidad Andina". *Cuestiones Políticas*, Vol. 0, N°30, Maracaibo (junio 2003) 91-103.

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina

El Tribunal se creó 10 años después de la suscripción del Acuerdo de Cartagena y solo empezó a funcionar el 2 de enero de 1984, con competencias limitadas y en medio de una práctica casi crónica de incumplimientos estatales⁷⁸. Sin embargo, la anhelada reforma se cristalizó el 28 de mayo de 1996, con el Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, otorgándole un rol mucho más decisivo en el proceso de integración, ampliando sus competencias y facilitando un mayor y más fácil acceso de los particulares a la justicia comunitaria. Así, el ordenamiento andino se torna mucho más equilibrado, por un lado los órganos decisorios y de carácter gubernamental (CAMRE y Comisión) y por el otro los encargados de velar por su cumplimiento y correcta aplicación (Secretaría y Tribunal).

La naturaleza y fines del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina están previstos en su propio estatuto y no precisamente con la más afortunada redacción:

El Tribunal es el órgano jurisdiccional de la Comunidad Andina, de carácter supranacional y comunitario, instituido para declarar el derecho andino y asegurar su aplicación e interpretación uniforme en todos los Países Miembros.⁷⁹

Controla la legalidad comunitaria según de donde proceda la vulneración, si se trata de conductas activas lo hará mediante la acción de nulidad⁸⁰ y si estamos frente a conductas pasivas de los órganos comunitarios, la ejercerá por medio del recurso de omisión⁸¹.

Cuando se trata de infracciones del derecho comunitario cometidas por los Estados miembros, ejerce el control de cumplimiento del derecho andino, con base en la acción de incumplimiento incoada por uno o más estados miembros,

⁷⁸ A los 10 meses de funcionamiento del Tribunal, su Presidente, Luis Carlos Sáchica, evidenció la crisis y solicitó las reformas necesarias para que este órgano pueda garantizar la seguridad jurídica pretendida. Véase el proceso de modificación del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia en Jorge Antonio Quindimil López, "Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina," 339-349.

⁷⁹ Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, contenido en la Decisión 500 del CAMRE, del 22 de junio de 2001, artículo 4°

⁸⁰ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 17 al 22 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 101 al 106, contenido en la Decisión 500 del CAMRE.

⁸¹ *Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, artículo 37 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 129 a 134, contenido en la Decisión 500 del CAMRE.

luego de surtirse el trámite pre-contencioso (administrativo) ante la Secretaría General⁸².

La progresiva legitimidad activa de los particulares en cada uno de los recursos citados, y que no es tan amplia en el ordenamiento europeo, permite garantizar la protección de sus derechos e intereses derivados del derecho andino. Incluso faculta a los particulares a iniciar acciones de reparación directa ante la jurisdicción interna de los estados que han sido condenados por el Tribunal por incumplimiento, procedimiento que curiosamente nunca ha sido iniciado por ningún particular y que desestimularía muchos incumplimientos estatales que no podrían escapar a decisiones jurisdiccionales internas.

Garantiza la aplicación uniforme del derecho andino con el procedimiento de interpretación prejudicial. A solicitud de los jueces nacionales, interpreta las normas que conforman el Ordenamiento Jurídico de la Comunidad, asegurando la aplicación uniforme de éstas en el territorio de los países miembros, gracias a la cooperación con los órganos jurisdiccionales nacionales⁸³.

El Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, aprobado en mayo de 1996 y que entró en vigencia en agosto de 1999, asignó al Tribunal de Justicia otras competencias, entre ellas el citado recurso omisión o inactividad, la función arbitral y la de jurisdicción laboral.

En desarrollo de su nueva función arbitral⁸⁴, el Tribunal extenderá su competencia a los conflictos de derecho privado que tengan fundamento en el ordenamiento andino y en virtud de su jurisdicción laboral⁸⁵, conocerá de los asuntos que se susciten entre los órganos e instituciones del Sistema y el personal a su servicio.

Podemos terminar, de acuerdo con Quindimil, que el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, “es un órgano judicial con jurisdicción obligatoria y exclusiva que desarrolla su labor en el marco de una comunidad de derecho” que dispone de los instrumentos necesarios para desarrollar su misión y que encabeza un sistema judicial formalmente muy avanzado, aunque con respecto a su refe-

⁸² Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 23 al 31 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 107 al 111, contenido en la Decisión 500 del CAMRE.

⁸³ Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 32 al 36 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 121 a 128, contenido en la Decisión 500 del CAMRE.

⁸⁴ *Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, artículos 38 y 39.

⁸⁵ *Protocolo de Cochabamba Modificatorio del Tratado de Creación del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina*, artículo 49 y Estatuto del Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, artículos 135 a 139, contenido en la Decisión 500 del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores.

rente europeo, no ejerza una competencia consultiva que le permita emitir dictámenes sobre cualquier aspecto jurídico, a solicitud de los Estados miembros y/o de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración⁸⁶.

Conclusiones

Evidentemente estamos frente a un maduro y desarrollado esquema institucional bien cohesionado y coherente, orientado originariamente a la integración comercial y que hoy implica unos propósitos multidimensionales en materia social, cultural y política.

Estas dimensiones que se fueron pactando a lo largo de estos 40 años, por ser tan variadas, ambiciosas y meramente cooperativas (salvo en materia de salud) contribuyen muy poco a la concreción del ámbito económico, más cuando responden a unas agendas nacionales fuertemente ideologizadas.

La Comunidad Andina, sigue debatiéndose desde su génesis, entre la eficacia de su ordenamiento y la ambivalente y utilitarista decisión política de los gobiernos que han regido los destinos de los Estados que la componen.

Así, no nos sorprende su estructura jerarquizada, donde el Consejo Presidencial Andino oficia como órgano superior sin darle participación en su seno al Secretario de la Comunidad quien en representación del órgano administrativo ejecutivo aportaría un invaluable soporte técnico en la definición de orientaciones. Además contradictoriamente a su función orientadora solo se reúne una vez al año en reuniones que no trascienden más allá del trámite de traspasar la presidencia *pro tempore* de la Comunidad.

Por su parte, el CAMRE con sus amplias funciones, más allá de mostrar el apoyo estatal a la integración subregional, aumenta la intromisión en las competencias de los demás órganos del Sistema.

La Comisión como órgano encargado de la formulación, ejecución y evaluación de la política de integración subregional andina en materia de comercio e inversiones, debería adoptar las medidas necesarias para el logro de los objetivos del Acuerdo, sin embargo, se encuentra supeditado a las directrices del Consejo Presidencial Andino y al CAMRE que usualmente priorizan en orientaciones y decisiones que escapan a la concreción de las obligaciones comerciales pactadas.

Lo anterior, justifica ampliamente la necesidad de fusionar en un solo órgano al CAMRE y la Comisión, integrado por un ministro de cada socio del Acuerdo de Cartagena y abierto a múltiples formaciones de conformidad con el objeto sobre el que versa la respectiva reunión. Esta emulación del Consejo de la Unión, dejaría el grueso de las competencias legislativas en su cabeza compartiéndolas solo excepcionalmente con la Secretaría. Adicionalmente, la posibilidad de múltiples formaciones reforzaría la consecución de los objetivos previstos en los

⁸⁶ Jorge Antonio Quindimil López, "Instituciones y Derecho de la Comunidad Andina," 106-109.

convenios sociales, que se discutirían directamente en la órbita comunitaria y no en la gubernamental. Como efecto de esta reforma desaparecería la necesidad de crear Consejos Consultivos Permanentes compuestos por autoridades sectoriales de rango ministerial o por Secretarios de Estado que emiten opiniones no vinculantes.

Si bien, la Secretaría General es un órgano supranacional de carácter ejecutivo-administrativo, con marcadas competencias técnicas y de control, debido a la jerarquización del sistema y a la exacerbada concepción del presidencialismo en la subregión, actúa tímidamente en función de los intereses de la Comunidad distanciándose así de la Comisión Europea. Timidez que está ligada a la suerte del Secretario, y que se podría combatir convirtiéndola en un órgano colegiado, en el que en vez de uno, varios cuiden los intereses comunes.

El Parlamento Andino, que representa a los pueblos de la Comunidad no parece ser consciente de su considerable y creciente legitimidad democrática. Enredado en la discusión de sus marginales funciones no ejerce verdaderas competencias de control sobre los órganos del sistema y los Estados miembros, ni genera iniciativas legislativas que representen, dentro del marco del acuerdo de Cartagena, los intereses de sus electores. Una estrategia en este sentido vincularía a los actores de la integración para agilizar la profundización del proceso.

Finalmente, el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, como órgano judicial con jurisdicción obligatoria y exclusiva, desarrolla una valiosa labor utilizando los instrumentos que tiene a su disposición. Su rol y protagonismo se vería reforzado con la posibilidad de emitir dictámenes sobre cualquier aspecto jurídico, a solicitud de los Estados miembros y/o de los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración, tal como lo hace el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas.

La relación UE–Comunidad Andina en el contexto de la negociación de los acuerdos de asociación

Michel Leví Coral

Introducción

El artículo analiza los efectos que el pilar de comercio produce en la negociación de un Acuerdo de Asociación de cuarta generación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, así como en la relación entre bloques regionales y a nivel del grupo andino.

Desde esta perspectiva se explica por qué la Comunidad Andina se divide como bloque para negociar el Acuerdo, bajo un formato “bilateral multi-partes” propuesto por la Unión Europea como una salida para continuar con una negociación en la región, así como la importancia que genera el pilar de comercio por sobre los otros dos pilares de diálogo político y cooperación.

El mecanismo de negociación multi-partes propuesto por la Unión Europea para mantener la negociación del Acuerdo de Comercio no es consecuente con el objetivo definido en Bruselas de fortalecer los bloques regionales en otros continentes. Sin embargo permite generar “geometrías variables” con otras contrapartes de la región, que podrían sumarse al acuerdo en el futuro en condiciones que observen las asimetrías y que consideren aspectos adicionales en temas que desde su perspectiva son importantes, como acceso a mercados, compras públicas y propiedad intelectual.

En este caso considerar la propuesta del Ecuador para negociar Acuerdos de Comercio para el Desarrollo, podría constituirse en una interesante salida para mantener una negociación comercial que vincule algunos aspectos importantes definidos por las partes en el marco del diálogo político y la cooperación, que son de interés para los cuatro Estados Miembros de la CAN y para la Unión Europea.

Algunos cuestionamientos surgen de estas modalidades de negociación. Si el objetivo de la Unión Europea es el de fortalecer los procesos de integración en la región, en el caso de una negociación bilateral multi-partes con la CAN, dado lo complejo que se ha tornado obtener una posición común de los cuatro países como bloque, este mecanismo al menos permitiría concluir un Acuerdo con los Estados que quisieran continuar negociando y de alguna manera aprovechar to-

dos los recursos y esfuerzos puestos en marcha por las partes. Sin embargo, el objetivo principal de fortalecimiento de la integración regional no se vería cumplido.

La propuesta de negociar Acuerdos de Comercio para el Desarrollo, que incluirían aspectos de diálogo político y cooperación vinculados con determinados temas de comercio, no deja de ser una solución interesante, a la que podrían sumarse los otros Estados Miembros de la CAN y que podría generar una nueva visión de Acuerdos de Comercio desde la perspectiva Sur - Norte, para renovar el marco de la Asociación Estratégica inicialmente planteada por la Unión Europea. El cuestionamiento que nace de esta perspectiva es hasta que punto es posible que las partes acepten este planteamiento en el estado actual de las negociaciones.

Al limitarse las partes a negociar Acuerdos de Comercio, en el mecanismo que sea, qué pasa con las propuestas de diálogo político y cooperación establecidas en los otros dos pilares de los Acuerdos de Asociación “tradicionales”. En este aspecto surge la pregunta de hasta qué punto ha sido efectiva la aplicación de estos pilares en los Acuerdos de tercera generación que la Unión Europea mantiene con la CAN y con el Sistema de Integración Centroamericano SICA. En este caso la posición de integrar los temas definidos como más relevantes por las partes en el pilar de comercio y negociar un Acuerdo con mayor especificidad en su contenido, podría redefinir la relación actual entre bloques, al menos a nivel de compromisos adquiridos, dejando como marco a los Acuerdos de tercera generación actualmente vigentes.

La actual negociación revela una diferente visión de integración en la región, definida de forma geopolítica en los niveles de apertura en el comercio que muestran los diferentes Estados en América Latina, lo que al menos en el caso de América del Sur es bastante evidente en la definición de tendencias y visiones al respecto del “libre comercio”.

Por una parte se define un bloque de Estados que son partidarios de la apertura y de la conclusión de Acuerdos de Libre Comercio (en la CAN: Colombia y Perú, en América Latina: Chile, México, América Central), frente a otros que se muestran más conservadores al momento de definir apertura al comercio e inversiones y prefieren redefinir los mecanismos y términos establecidos en los acuerdos actuales con diferentes grados de liberalización y mayores limitaciones en ciertos aspectos de la negociación (en la CAN: Ecuador y Bolivia; en América Latina: los países miembros del ALBA, iniciativa liderada por Venezuela).

El pilar de comercio en los acuerdos de asociación con la UE: Una visión desde América Latina

Durante los años noventa la Unión Europea desarrolló una cuarta generación de Acuerdos de Asociación, en los que incluyó un nuevo pilar de comercio, a los otros dos existentes de diálogo político y cooperación. Estos Acuerdos deberían

negociarse con terceros países en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común establecida en el Tratado de Maastricht.

El nuevo pilar fue la respuesta de la Unión Europea a la creciente tendencia de establecer redes de comercio a nivel global, seguida por otros países en el mundo, como en el caso de los Estados Unidos de América y su iniciativa de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas ALCA.

El inicio de la negociación de Acuerdos de cuarta generación con MERCOSUR (1995), Chile (1996) y México (1997), como socios privilegiados en América Latina, fue una importante señal de la “definición de intereses” que la Unión Europea tenía como objetivo para la profundización de sus relaciones, sobre todo de comercio, con la región. En estos casos los pilares de diálogo político y cooperación constituyeron un verdadero valor agregado que no lo tenían otros acuerdos limitados al libre comercio.

Los Acuerdos de Asociación se presentaron a los nuevos socios como acuerdos consolidados con pilares vinculados, para mejorar su efectividad en diferentes campos de acción (político, cooperación y comercio), cada uno con igual nivel de importancia al momento de la negociación.

Sin embargo, el diálogo político y la cooperación no fueron suficientes para consolidar la posición de la Unión Europea como un actor internacional en América Latina, en un momento durante los años noventa en que los esfuerzos de la región estaban dirigidos a crear vínculos de comercio e inversión y, sobre esta base, renovar los conceptos y estructuras de los procesos de integración clásicos (Comunidad Andina CAN, Asociación Latinoamericana de Libre Comercio ALADI, Sistema de Integración de América Central SICA) y el establecimiento de un nuevo proceso como el Mercado Común del Sur MERCOSUR.

En ese momento, el pilar de comercio aparece como un mecanismo de apoyo a la intensa participación de las compañías de la Unión Europea (España, Italia, Francia) que se encontraban invirtiendo en todas las áreas en las que los estados de América Latina habían iniciado procesos de privatización (Telecomunicaciones, infraestructura, servicios) así como una respuesta a la tendencia global que guiaba la economía internacional en los años noventa.

México y Brasil fueron el principal objetivo en el interés de la Unión Europea de crear una “asociación estratégica”, pero rápidamente aparecieron algunos problemas para consolidarla: México y su creciente relación con el Área de Comercio de Norte América (Estados Unidos y Canadá), Brasil y el comienzo del MERCOSUR (Argentina, Uruguay y Paraguay).

Los *policy makers* de la Unión Europea encontraron una solución interesante para estos problemas con la inclusión del pilar de comercio en el proceso de asociación: un Acuerdo de Libre Comercio establecido bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, así como priorizar la negociación de Acuerdos de Asociación con bloques de integración regional establecidos o en vías de creación, en lugar de negociar de forma bilateral con países.

En términos de la relación “recursos/resultados”, esta nueva forma de negociar acuerdos debería ser más eficiente en el uso de recursos humanos (un equipo de negociación para cada proceso de integración en lugar de varios equipos para diferentes países) y en la definición de textos legales y procesos de negociación (un modelo de Acuerdo de Asociación con amplios términos y líneas generales de negociación para cada proceso de integración en la región).

En 1995 la Unión Europea comenzó a negociar un acuerdo de cooperación interregional con el MERCOSUR, sin embargo las negociaciones formales para un Acuerdo de Asociación que incluyera el pilar de comercio recién se iniciaron en el año 2000. El motivo para el Acuerdo de 1995 se debió más a razones de carácter político e institucional, con el objetivo de brindar el soporte que MERCOSUR necesitaba para estructurar un marco legal e institucional en su proceso de integración, mucho mejor si se podía seguir el referente europeo en los dos campos.

Con el establecimiento de esas estructuras, sería para la Unión Europea muy interesante y práctico comenzar cualquier clase de negociaciones (políticas, económicas, comerciales) tratando con un MERCOSUR definido a nivel legal e institucional, con personería jurídica que le permitiera negociar en nombre de sus Estados Parte.

Chile y México comenzaron las negociaciones de acuerdos similares con la Unión Europea (1996-1997), sin embargo en ambos casos la negociación del pilar comercial fue diferida por el interés de construir una relación institucional en primera instancia¹. En estos aspectos resultan interesantes los argumentos que manifiesta el Prof. Ramón Torrent, analista académico de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, quien señala las razones que motivaron las negociaciones de Acuerdos de Asociación con terceros países, basado en sus propias experiencias en el Servicio Legal del Consejo de la Unión Europea durante los años noventa.

Las negociaciones con México se concluyeron en el año 2000 y con Chile en el año 2002, cuando se suscribieron los respectivos Acuerdos de Asociación con la Unión Europea. Siguiendo la motivación del Prof. Torrent, una combinación de agendas no controversiales, tiempo preciso para llevar a cabo las negociaciones, la falta de complejidad al tratar con estados y no con bloques regionales, y el interés de la Unión Europea de concretar algunos acuerdos en la región, serían factores que darían la respuesta a la conclusión de esos Acuerdos de Asociación bilaterales.

En el caso del MERCOSUR la negociación fue diferida en algunas ocasiones a causa de una agenda de comercio controversial con la Unión Europea y hasta la presente fecha, en la que ambas partes tratan de reiniciar las negociaciones co-

¹ Para profundizar en este análisis sugerimos revisar: Ramón Torrent, “Las relaciones Unión Europea – América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política. Un análisis empírico y esperanzado” (UNU-CRIS Occasional Papers O-2005/10, Brugge, Belgium)

merciales, no han sido concluidas. Los diversos intereses de los Estados Parte del MERCOSUR, la falta de un sólido marco institucional, así como las asimetrías entre los países al interior del grupo, podrían también considerarse como una respuesta a la falta de acuerdo en las negociaciones. Del lado de la Unión Europea, la falta de flexibilidad de la Política Agrícola Común en el tratamiento de temas sensibles en la negociación con MERCOSUR, desde nuestro punto de vista han conspirado contra la conclusión de un acuerdo.

La Comunidad Andina: Un largo camino hacia la conclusión de un Acuerdo de Asociación con un pilar de comercio

Las relaciones entre la Unión Europea y la CAN se condujeron con una visión diferente durante los años noventa, en los que el comercio no constituía un tema importante entre las dos regiones. La estructura legal que dio soporte a la relación se estableció a través de un acuerdo de cooperación de segunda generación (1993) y una declaración política (1996), ambos orientados a sostener principalmente la integración económica regional y la lucha en contra del narcotráfico con un “diálogo especializado de alto nivel sobre drogas”.

Con la negociación de un Acuerdo de tercera generación de Diálogo Político y Cooperación (2003) se añadieron otros objetivos relacionados con la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea, en los que pueden destacarse: cohesión social y económica, institucionalización del diálogo político, migración, prevención de conflictos, buen gobierno, contra terrorismo y la necesidad de extender las relaciones bi-regionales para crear las condiciones que permitan negociar en el futuro un acuerdo de cuarta generación que incluya el pilar comercial.

Los estados miembros de la CAN sintieron la diferencia en el trato otorgado por la Unión Europea a otros socios en la región en lo que se refiere a materia de comercio (i.e. MERCOSUR, Chile, México) que al momento mantenían o habían concluido las negociaciones de acuerdos que incluían el pilar de comercio. Durante este período y hasta la actualidad las relaciones comerciales con los países de la CAN se encuentran reguladas por el Sistema Generalizado de Preferencias plus SGP+, otorgado bajo el principio de la Nación Más Favorecida NMF, que permite el ingreso libre de aranceles al mercado de la Unión Europea al 90% de los productos de exportación andinos, del que se excluyen productos sensibles como las bananas que están sujetos a otros regímenes arancelarios.

La necesidad de establecer un nuevo marco de relaciones entre los bloques fue expuesta por los Jefes de Estado de la CAN en la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe celebrada de Madrid (2002), en la que se planteó la intención de renovar y profundizar la asociación bi-regional con la negociación de un acuerdo que incluyera el pilar comercial. En este caso, la negociación implicaría sustituir el actual régimen SGP+ por un Acuerdo de Libre Comercio permanente con la Unión Europea, como una asociación real, que incluyera dere-

chos y obligaciones similares, observando las asimetrías propias de los bloques, conforme a las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC.

El mecanismo de diálogo político permanente establecido en las cumbres entre la Unión Europea – América Latina y Caribe, durante los últimos diez años (Río de Janeiro 1999 - Lima 2008) generó reuniones entre Jefes de Estado y Gobierno de ambos bloques, en los que el “objetivo común estratégico” de concluir un Acuerdo de Asociación tomó fuerza en las dos partes.

Para la Cumbre de Guadalajara (2004) la Unión Europea había preparado un estudio que contenía una evaluación positiva sobre las condiciones económicas de la CAN para llevar a cabo la negociación de un acuerdo de comercio. La comunicación de la Comisión Europea “Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina” (2005) consideraba necesario el fortalecimiento de los procesos de integración subregional a través de la negociación de un Acuerdo de Asociación con la CAN.

En la Cumbre de Viena (2006), la declaración política abrió el camino para iniciar la negociación del Acuerdo de Asociación Unión Europea – CAN, sobre la base de “región a región”, con el objetivo de apoyar y fortalecer el proceso de integración andino. En esta declaración, la Unión Europea enfatizó que el acuerdo no estaría focalizado únicamente en el pilar de comercio, lo que marcaría la diferencia con otros acuerdos negociados anteriormente de forma bilateral por los estados miembros de la CAN.

Esta decisión política permitió continuar con los pasos posteriores que concluyeron con una reunión de alto nivel entre representantes de los dos bloques (2006) en la que se analizaron los resultados de una evaluación sobre los posibles impactos que la negociación podría generar en lo referente a la integración económica. Durante estas negociaciones se comenzó una nueva evaluación relacionada con el comercio y los potenciales efectos que podría producir en materia económica, social y medioambiental.

El Consejo Presidencial de la CAN en reunión mantenida en Bolivia (2007) decidió que se inicie el proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, contando entre sus miembros con nuevos Jefes de Estado en los gobiernos de Bolivia y Ecuador². La importancia de este cambio en los decisores políticos de la CAN radica en su visión relativa a política económica, relaciones comerciales y desarrollo social que podría conducir las negociaciones en una vía completamente diferente a la definida durante el proceso que condujo a la apertura de negociaciones.

² Evo Morales, Presidente de Bolivia desde 2006 y Rafael Correa, Presidente del Ecuador desde 2007, ambos representantes de tendencias de izquierda en lo relacionado con la política económica y comercio.

La negociación de un acuerdo de asociación “tradicional” de región a región con la CAN: Las condiciones de la UE para negociar el pilar de comercio

El Acuerdo de Asociación de cuarta generación que la Unión Europea negocia con la CAN no es diferente en su estructura principal a la de los otros acuerdos negociados a nivel bilateral o que se negocian con otros bloques en América Latina (México, Chile, MERCOSUR), cuyo contenido es: i. Preámbulo, ii. Naturaleza y Alcance del Acuerdo, iii. Diálogo Político, iv. Comercio, v. Cooperación, vi. Previsiones generales, vii. Marco Institucional, viii. Estructura y organización de las negociaciones, ix. Comienzo y conclusión de las negociaciones, x. Previsiones finales³.

Sin embargo el modo en que la Unión Europea conduce cada negociación es diferente para cada caso y tiene relación con las condiciones particulares que presenta cada país o bloque (i.e. condiciones de comercio: GSP+, diálogo político: responsabilidad compartida en la lucha contra el narcotráfico, cooperación: desarrollo sostenible). Para cada caso la Comisión Europea prepara directivas de negociación que son aprobadas por el Consejo de la Unión Europea.

En el caso de las directivas para negociar un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y la CAN, a continuación vamos a mencionar algunos de los temas más relevantes que se establecen como condiciones particulares para esta negociación.

El interés expreso de negociar sobre una base de región a región, “para estimular y consolidar los esfuerzos de integración en la Comunidad Andina y mejorar para los operadores de la Unión Europea los beneficios de un mercado regional comparado con pequeños mercados nacionales”⁴ y el cumplimiento de algunos compromisos asumidos por la CAN para la exitosa conclusión de las negociaciones.

La directiva anticipó el caso de que una aproximación en bloque hacia la CAN no fuera posible en el corto plazo, permitiendo hacer una diferenciación en los compromisos que los estados miembros de la CAN adquieran, bajo una premisa de “limitarse al mínimo” para otorgar concesiones.

La directiva de negociación resalta la necesidad de profundizar el proceso de integración, liberalización de comercio y reforma económica a ser implementada por la CAN, así como el cumplimiento de los compromisos hechos en el proceso

³ Bilaterals.org, “Draft EU-CAN negotiating directive (2007)”, Bilaterals. Org, <http://www.bilaterals.org/IMG/pdf/EUCAN.pdf> (visitada Diciembre 20,2009) Este no es un documento oficial de la Unión Europea, sin embargo, consultados oficiales europeos a cargo de la negociación no discutieron su veracidad y tampoco sobre la imposibilidad de obtener el documento oficial, a pesar de que se trata de una Comunicación de la Comisión Europea al Consejo de la Unión Europea que es un documento público. La traducción de los textos en inglés del documento mencionado es nuestra.

⁴ Bilaterals.org, 14.

de evaluación conjunta con objetivos específicos para concluir un acuerdo real de región a región.

Estos compromisos se refieren a las actuales circunstancias que atraviesa el proceso de integración económica en la CAN, que podrían crear algunos inconvenientes al momento de la negociación e implementación de los términos establecidos en el pilar de comercio.

Los principios y reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, que regulan el comercio internacional, constituyen el marco normativo del pilar de comercio, con el propósito de “establecer las condiciones para el establecimiento gradual de un Área de Libre Comercio entre las dos regiones y desarrollar los intercambios intraregión como los biregionales”⁵, con el objetivo final de establecer un Acuerdo OMC plus, mencionado en el documento de una forma general: (el acuerdo)... “que vaya más allá de las reglas básicas de la OMC”.

Un tratamiento especial en las asimetrías de región a región fue definido pero limitando esa diferenciación a los compromisos entre los estados de la CAN estrictamente al mínimo para que la negociación sea manejable.

En lo relacionado con la organización de las negociaciones, se estructuraron once grupos para tratar los temas de comercio, uno para la cooperación y uno para el diálogo político.

Los otros dos pilares (diálogo político y cooperación) fueron recientemente negociados en el acuerdo de tercera generación concluido en 2003, razón por la que no deberían presentar problemas sustanciales los aspectos relacionados con estos dos pilares en el proceso actual. Para la CAN el objetivo era profundizar los términos del acuerdo precedente y obtener un compromiso de la Unión Europea en algunos temas “sensibles” para la región como la migración, cambio climático, energía y desarrollo tecnológico.

Pero en realidad el tema importante de la negociación desde el comienzo fue el pilar de comercio. Las condiciones definidas por la Comisión Europea en la directiva de negociación para comenzar el proceso tenían relación directa con el progreso de la integración económica en la CAN, en cuyo caso los compromisos específicos que debía concretar en esta materia se definieron como:

- Adopción de un punto inicial de desgravación arancelaria para los productos provenientes de la Unión Europea.
- Simplificación y armonización de los regímenes aduaneros.
- Mayor liberalización de servicios; y,
- Facilitación de transporte intermodal fronterizo⁶

⁵ Bilaterals.org, 12.

⁶ Bilaterals.org, 24.

“En todo caso, la Comunidad Europea velará porque el Acuerdo sea concluido y entre en vigor sobre la base de un régimen arancelario andino aplicable a todos los productos que se originen en la Unión Europea y que se encuentren sujetos a liberalización en el acuerdo; más allá de la vigencia de un régimen armonizado de aduanas en la Comunidad Andina; y de la introducción efectiva de medidas que faciliten el transporte intermodal fronterizo”⁷.

La CAN no cumplió estas condiciones durante la primera parte del proceso de negociaciones de región a región, comenzado en septiembre de 2007, a pesar de los esfuerzos de la Secretaría General de la CAN para obtener un consenso entre sus Estados Miembros. En ese momento el proceso de integración de la CAN sufre una ruptura debido a las crecientes diferencias de visión económica entre sus miembros, así como a la “excesiva importancia” otorgada a los temas de comercio en las rondas de negociación, observada por algunos actores sociales y decisores políticos de la región.

Un elemento que nos permitiría comprender mejor esta ruptura sería el “efecto sicológico” que en algunos países de América Latina tuvo la pasada, y en algunos casos fallida, negociación de Acuerdos de Libre Comercio con los Estados Unidos de América, durante los primeros años de esta década, cuya naturaleza y alcance “neo liberal” fueron duramente criticados por sectores sociales e incluso gobiernos de la región.

La Unión Europea ha sido observada como una clase distinta de socio, focalizado en la cooperación y comprometido con los valores del desarrollo social, sostenible, democrático y humano. Cuando comenzó la negociación del acuerdo de cuarta generación, muchos de los actores sociales y políticos estuvieron convencidos de que las prioridades para negociar serían la cooperación y el diálogo político, con un acuerdo de libre comercio directamente vinculado con los objetivos de los otros dos pilares.

La idea de un acuerdo de libre comercio bajo las reglas de la Organización Mundial de Comercio fue completamente “mal asimilado” por algunos de los partidarios de la negociación con la Unión Europea en la región andina, que consideraban a la Asociación como un mecanismo para mejorar los lazos de cooperación y un tema con un importante rol en la política comunitaria.

Otro factor que debe considerarse para comprender la creciente crisis en la negociación es que la Unión Europea no tomó en cuenta los cambios de regímenes políticos que comenzaron a darse en Ecuador y Bolivia, estados miembros de la CAN, a partir de 2006. Los anteriores gobiernos de esos países manifestaron su interés de negociar un acuerdo que incluyera un pilar de libre comercio.

La Unión Europea tuvo mucha confianza en la solidez de la estructura de la CAN como proceso de integración, con un buen marco institucional y normativa comunitaria, condiciones adecuadas para cumplir con los compromisos adquiri-

⁷ Bilaterals.org, 23-24.

dos en 2006 para profundizar la integración económica, que presentaba a la CAN como un socio serio para comenzar las negociaciones.

Para el año 2007, Bolivia presenta al interior de la CAN una oposición marcada a negociar cualquier clase de acuerdos de comercio bilaterales o en bloque, debido a su nueva posición política del “buen vivir”, relacionada con los usos ancestrales de los pueblos andinos, cuyos principios fueron incluidos en la nueva Constitución Política vigente en la actualidad. En el caso de Ecuador, estos principios también fueron incluidos constitucionalmente, sin embargo su posición no ha sido tan radical en el caso de la negociación con la Unión Europea y de otros acuerdos bilaterales.

Desde septiembre de 2007 se llevaron a cabo tres rondas de negociación entre las partes, sobre la base de región a región. Los reportes de la primera y segunda rondas fueron positivos en relación a los resultados alcanzados, lo que es comprensible ya que en un principio las partes no discuten temas sensibles sino que se limitan a establecer las reglas de participación para cada grupo de negociadores.

Durante la tercera ronda de negociación en 2008, los negociadores bolivianos solicitaron la exclusión de algunos temas de la agenda, tales como privatización de servicios y contratos públicos. Los grupos que negociaban servicios e inversiones, propiedad intelectual y comercio y desarrollo sostenible quedaron bloqueados con esta decisión.

A partir de esta ronda Bolivia decidió no continuar con su participación en el proceso de negociación, argumentando violaciones a la normativa comunitaria andina en lo referente a las negociaciones comerciales comunes y a la regla de consenso para tomar decisiones que se refieran a esta materia, expresadas en el marco del Consejo Presidencial Andino de la CAN.

Adicionalmente los representantes bolivianos mostraron su desacuerdo con la naturaleza y alcance del acuerdo de libre comercio propuesto por la Unión Europea, bajo los principios y reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, que consideraron opuestas a la naturaleza, visión y valores de las nuevas políticas económica y de comercio relacionadas con los principios del “buen vivir” que el gobierno de Bolivia se encontraba implementando.

Con esta decisión el principio de base para negociar un Acuerdo de Asociación de región a región entre la Unión Europea y la CAN entra en crisis, tanto como el mismo proceso de integración andino.

El marco legal de la comunidad andina para negociar acuerdos de comercio: Normativa comunitaria con contenido intergubernamental

La CAN como unión aduanera ha generado normativa referente a la posibilidad de que los estados miembros negociaran acuerdos de comercio con terceros paí-

ses o bloques regionales. La Decisión 598 de Julio de 2004⁸ se refiere a esta prerrogativa y establece algunas condiciones para su aplicación: las negociaciones comunitarias con terceros países o bloques regionales tienen prioridad. Excepcionalmente los estados miembros podrán negociar independientemente esta clase de acuerdos.

Si en cualquier caso una negociación comunitaria no podría llevarse a cabo, los estados miembros podrán negociar de forma bilateral con terceros países, pero es necesario observar las siguientes condiciones: i. Preservar la normativa comunitaria en las relaciones entre los estados miembros de la CAN; ii. Considerar en las ofertas de liberalización de comercio, las sensibilidades comerciales presentadas por los otros miembros de la CAN; iii. Mantener un apropiado intercambio de información y consultas durante las negociaciones, con transparencia y solidaridad.

Una vez que la negociación sea concluida, la aplicación del principio de la Nación Más Favorecida NMF debe aplicarse entre los estados miembros, de conformidad con la normativa comunitaria andina.

El propósito de estas negociaciones podrá ser el establecimiento de áreas de libre comercio y referirse a la liberalización de comercio de mercancías y otra clase de temas.

Existen requisitos formales como la notificación del comienzo de las negociaciones, mantener informados a los estados miembros sobre su desarrollo y notificar a la CAN antes de la suscripción del acuerdo.

Este marco legal fue desarrollado para permitir a los estados miembros (Perú, Colombia, en este caso) para continuar negociaciones bilaterales de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América, así como otros miembros de la CAN en ese momento (Bolivia, Ecuador y Venezuela) decidieron detener las negociaciones de acuerdos de comercio con ese mismo país. En el caso de Venezuela, esta fue la razón argumentada para su posterior separación como estado miembro de la CAN en el año 2006.

Esta normativa tiene un origen comunitario, sin embargo el interés real de las partes fue promover la apertura para negociar acuerdos de libre comercio de forma bilateral, que demuestra la intención de coordinar posiciones de forma intergubernamental entre los estados miembros de la CAN. El objetivo en este caso era evitar la obstaculización de las negociaciones que tanto Perú y Colombia mantenían con los Estados Unidos de América para suscribir acuerdos de libre comercio bilaterales. Los intereses de los estados prevalecieron por sobre los intereses del proceso de integración.

En los casos de Perú y Colombia el “efecto psicológico” de los acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América no tuvo las mismas consecuencias que en los otros países andinos. La estabilidad política en ambos

⁸ Comunidad Andina, “Decisión 598 Relaciones comerciales con terceros países”, Comunidad Andina, <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D598.htm> (visitada Diciembre 22, 2009)

países es un importante factor que contribuyó para mantener políticas económicas y comerciales continuas a favor de la apertura para negociar acuerdos de libre comercio con terceros países y bloques regionales. La evidencia es que los dos países han concluido las negociaciones de acuerdos de libre comercio con los Estados Unidos de América y en el caso de Perú incluso ha entrado en vigencia.

Sin embargo esta apertura intergubernamental podría ser peligrosa para la consolidación de la CAN como proceso de integración, así como para la profundización de la integración económica entre sus miembros, condiciones establecidas por la Unión Europea como necesarias para la negociación de Acuerdos de Asociación biregionales.

El peligro más importante en este contexto es el debilitamiento de las instituciones comunitarias en el seno de la CAN, que ha sido un argumento esgrimido por Bolivia para detener el proceso de negociación con la Unión Europea: la falta de coherencia entre los objetivos y los mecanismos relativos a la definición de las relaciones comerciales con terceros países.

La Decisión 667⁹, adoptada en 2007, establece un marco general para las negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la CAN y la Unión Europea, que podría considerarse como la directiva general de negociación de los andinos.

El contenido principal de la propuesta, redactada en un corto documento, se refiere a la necesidad de profundizar la unidad de la CAN y tomar en consideración los puntos de vista de los estados miembros para lograr el éxito en la negociación. El acuerdo deberá tener como principal objetivo mejorar los niveles de calidad de vida en ambas regiones, buscando un desarrollo integral, justo, solidario y complementario, que fortalezca a los procesos de integración regional.

Para la negociación la CAN reconoce diferentes niveles de desarrollo y tendencias económicas entre sus estados miembros, el derecho de expresar sus diferencias y de negociar diferentes niveles de alcance y profundidad en los temas y compromisos que serán negociados en el acuerdo.

Las asimetrías existentes entre la Unión Europea y la CAN, así como entre sus estados miembros, deben ser reconocidas y reflejadas en los compromisos asumidos, asegurando un trato especial para Bolivia y Ecuador.

A la conclusión de las negociaciones, los compromisos deberán implementarse bajo estos principios: i. Si las materias negociadas involucran a todos los estados miembros, los compromisos deberán implementarse bajo la normativa andina o nacional, dependiendo del caso; ii. Cuando las materias negociadas no comprometan a todos los estados miembros, los compromisos adquiridos deberán implementarse a través de los procedimientos definidos en la normativa andina, preservando esta normativa en las relaciones entre los estados miembros.

⁹ Comunidad Andina, “Decisión 667 Marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Andina y la Unión Europea”, Comunidad Andina, <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/D667.htm> (Visitada en Diciembre 22 de 2009)

La Decisión mantiene el carácter intergubernamental de la precedente 598, focalizada en el pilar comercial de la negociación y demuestra las diferencias existentes entre los estados miembros que darían como resultado la exclusión de una posición comunitaria en el proceso emprendido con la Unión Europea. Para salvaguardar los diferentes intereses en las negociaciones, se previeron mecanismos que permitan continuarlas incluso si no participaran todos los países en bloque.

La Decisión 667 preserva y legaliza dado el caso, la decisión de llevar a cabo diferentes niveles de negociación, conocido en los términos de la Unión Europea como “geometría variable”, mientras tanto reconoce la importancia de preservar la unidad de la CAN, lo que podría parecer como una contradicción en los objetivos definidos por esta normativa.

De alguna manera asistimos a la utilización de la normativa comunitaria de la CAN para legalizar procedimientos de coordinación de políticas entre estados, que coinciden con una estructura intergubernamental de integración, lo que evidencia que en el proceso andino coexisten la supranacionalidad e intergubernamentalidad, sujetas a la decisión política de los estados miembros más que a una visión y determinación de las instituciones comunitarias.

Desde otra perspectiva, la ruptura de las partes durante el proceso de negociación fue prevista por los estados miembros de la CAN, lo que pone en duda el verdadero interés de negociar un Acuerdo de Asociación sobre la base de región a región, como se había comprometido en las cumbres con la Unión Europea.

El acuerdo de comercio bilateral multi-partes y la propuesta de negociar acuerdos de comercio para el desarrollo

En el marco de las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC, es posible que un acuerdo de libre comercio biregional, incluso entre dos uniones aduaneras, pueda incluir diferenciaciones parciales, en el caso de múltiples velocidades y geometría variable, si estas facilitan la participación de países menos desarrollados que pertenezcan a uno de los bloques¹⁰.

La normativa del GATT aplicable a las uniones aduaneras¹¹ es flexible y no tiene relación directa con la definición teórica o la modalidad establecida por el Tratado de Roma de 1957.

¹⁰ Félix Peña, “Perspectivas de concreción de los acuerdos pendientes entre la Unión Europea, el Mercosur y la CAN” (Estudio elaborado para la preparación del informe del CIDOB, solicitado por el Parlamento Europeo, sobre “Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una Zona de Asociación Global, Buenos Aires, Febrero 2009)

¹¹ Organización Mundial de Comercio, “GATT, article XXIV, paragraph 8-a-i, ii”, Organización Mundial de Comercio http://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/gatt47_02_e.htm#articleXXIV_8a (Visitada en Diciembre 23 de 2009)

En este caso la normativa de la Organización Mundial de Comercio OMC es una referencia válida para negociar y concluir un acuerdo de libre comercio, tomando en consideración las reglas definidas para cada bloque (i.e. Unión Europea, CAN) y consideraciones económicas (i.e. situaciones especiales, sensibilidades sectoriales, diferentes niveles de desarrollo) que pueden establecer un “margen de maniobra” para las negociaciones biregionales¹².

Este marco multilateral y regional sustanció la posición de Colombia y Perú para proponer a la Unión Europea la negociación bilateral del pilar comercial, en la segunda mitad de 2008, cuando las negociaciones para concluir un Acuerdo de Asociación se encontraban completamente detenidas, debido a la posición de Bolivia y, de cierta forma, por una falta de claridad por parte de Ecuador para continuar con el Acuerdo.

En lo referente al diálogo político y cooperación el acuerdo de 2003 podría servir como base para negociar nuevos términos si las partes lo consideraban necesario. Estas condiciones no eran suficientemente convincentes para Ecuador que consideró siempre muy importante y necesaria la negociación de los dos pilares, que los otros socios de la CAN las habían ubicado en segundo nivel de importancia.

El “margen de maniobra” fue muy bien explotado por los negociadores de Colombia y Perú al obtener a fines del año 2008 la aceptación de la Unión Europea para negociar el pilar de comercio como un acuerdo independiente con los estados miembros de la CAN que hubieran aceptado continuar de esa forma.

En el año 2009 la Unión Europea decidió lanzar un acuerdo multi-partes de comercio “ que proporcionará una liberalización progresiva y recíproca a través de los mecanismos de un área de libre comercio ambiciosa, comprensiva y equilibrada cumpliendo completamente con las reglas y obligaciones de la Organización Mundial de Comercio”¹³. Esta negociación multi-partes de comercio debería mantenerse con la mayor parte de países de la CAN que manifestaran su intención de continuar con esta nueva clase de acuerdo, que no podría ser considerado como un Acuerdo de Asociación.

En el glosario de la Unión Europea, referente a procesos de asociación, no existe una definición para esta clase de acuerdos de comercio multi-partes que en esencia deberían considerarse como bilaterales con negociaciones simultáneas con diferentes países de una misma región. En el caso de la CAN el objetivo de la Unión Europea debería ser lograr una reunificación de los estados miembros para obtener, en la medida de lo posible, un acuerdo de región a región “logrado a través de las negociaciones multipartitas”, lo que significaría la utilización de

¹² Peña, 8.

¹³ Unión Europea, “Andean Countries”, Comisión Europea, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/andean/> (Visitado en Diciembre 23, 2009)

un nuevo mecanismo para cumplir con un objetivo inicial de un acuerdo entre bloques.

Sin embargo existen algunos aspectos en el alcance de la negociación multi-partes que no estarían muy claros para los estados miembros de la CAN: Se trata de un acuerdo con anexos que determina las diferencias existentes entre los países de la CAN y define obligaciones con la Unión Europea y también entre los miembros de la CAN. O es un Acuerdo con algunos contenidos comunes, que crea obligaciones para cada país con relación a la Unión Europea.

En cada caso, la negociación se encuentra concentrada en el pilar de comercio. Queda para Ecuador el cuestionamiento sobre el destino que tendría la negociación de los otros dos pilares, muy importantes desde la perspectiva de un real proceso de asociación con los europeos.

En efecto, la definición de una posición del Ecuador se fundamenta en la visión del nuevo gobierno sobre la necesidad de fortalecer un proceso de asociación con la Unión Europea, con alcance y objetivos diferentes a los establecidos en los acuerdos de libre comercio tradicionales, que fueron parte de las promesas durante la campaña electoral previa a las elecciones que lo llevaron al poder en 2007.

Esta visión convirtió de alguna forma a libre comercio en una expresión “políticamente incorrecta” para el gobierno, lo que forzó a los funcionarios de relaciones exteriores y comercio a encontrar una solución para establecer una clase diferente de relaciones comerciales con terceros países o bloques regionales, que pueda considerarse como un real “proceso de asociación”.

Las negociaciones multi-partes comenzaron en el año 2009 con la participación de Colombia, Ecuador y Perú de parte de la CAN. Los principios definidos en la directiva para negociar el acuerdo de comercio no sufrieron cambios del lado de la Unión Europea. Durante la primera mitad de 2009 se mantuvieron cinco rondas de negociación.

Desde el comienzo de este nuevo proceso Ecuador no estuvo convencido con la orientación de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio tradicional. En la cuarta ronda de negociaciones mantenida en Junio de 2009, los negociadores ecuatorianos propusieron a la Unión Europea un nuevo mecanismo definido como Acuerdo de Comercio para el Desarrollo¹⁴ que desde nuestra perspectiva podría considerarse como una propuesta Sur-Norte de acuerdos de comercio.

La propuesta se refiere a la negociación de un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo complementado con un Memorando relativo al diálogo político y cooperación económica para tratar específicamente dos temas: i. Política migratoria que permita un tratamiento administrativo y jurídico justo para los migrantes; ii.

¹⁴ Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, “Documento de síntesis sobre la posición de Ecuador ante el presente estado de las Negociaciones con la Unión Europea de un Acuerdo Multipartes (junio de 2009), Ministerio de Relaciones Exteriores del Ecuador, http://www.mmrree.gov.ec/acd/docs/posición_ecuador.pdf (Visitado en Diciembre 23, 2009)

Facilitación para la implementación de políticas de desarrollo justas y equitativas, así como el mejoramiento de las capacidades institucionales que permitan obtener un beneficio real de los resultados de la negociación.

El acuerdo multi-partes deberá promover el fortalecimiento de todos los instrumentos internacionales que gobiernan las relaciones comerciales en los niveles multilateral y regional (principios de la Organización Mundial de Comercio OMC, normativa de la CAN, compromisos con la Asociación Latinoamericana de Integración ALADI), como principio en el marco del comercio.

La negociación de un Acuerdo de Comercio para el Desarrollo no deberá obstruir procesos que se encuentran en curso de resolución en el nivel multilateral de la Organización Mundial de Comercio OMC. En este caso, sin observar la evolución y resultados en las negociaciones biregionales, la Unión Europea debe comprometerse al cumplimiento de las obligaciones adquiridas en el nivel multilateral y las decisiones del sistema de resolución de diferencias de la Organización Mundial de Comercio OMC.

En el caso de Ecuador es claro el interés de que la Unión Europea cumpla con las decisiones de la Organización Mundial de Comercio OMC en lo referente al contencioso de la banana, en vista de que las exportaciones de este producto constituyen una importante fuente de recursos y estabilidad laboral para la economía ecuatoriana. Colombia es también exportador del producto y esta medida sería también conveniente para sus intereses.

Para el resto de temas comerciales el acuerdo deberá considerar al Sistema Generalizado de Preferencias SGP como una base de negociación, en aplicación actualmente y compatible con las reglas de la Organización Mundial de Comercio OMC.

En el caso de la propiedad intelectual, es necesario reforzar la aplicación de los derechos y obligaciones establecidos por el ADPIC de la Organización Mundial de Comercio, acuerdo promovido por los países desarrollados, incluida la Unión Europea, en el que los países en desarrollo han hecho esfuerzos por aceptarlo como marco regulatorio y aplicarlo en sus legislaciones nacionales.

La negociación de un acuerdo de comercio plus positivo, que no se encuentre focalizado en incluir reglas preferenciales que se opongan al principio de la Nación Más Favorecida NMF, temas que ya se encuentra cubiertos por la normativa de la Organización Mundial de Comercio OMC, pero que incluyan aspectos que no están considerados en las reglas multilaterales.

La propuesta en este caso es incluir en el acuerdo regulaciones relativas a los derechos sociales y laborales de los trabajadores migrantes andinos que se encuentren legalmente en los estados miembros de la Unión Europea, normativa que ha sido incluida en otros acuerdos en vigor suscritos por la Unión Europea con terceros países.

El objetivo es la concesión de trato nacional para los trabajadores migrantes andinos legales en la Unión Europea, medida que beneficiaría a la población migrante de todos los estados miembros de la CAN y evitaría tratamiento

discriminatorio a una condición garantizada por la Unión Europea a nacionales de otros terceros países.

En lo referente a compras públicas el objetivo del Acuerdo de Comercio para el Desarrollo es reconocer el derecho de dar prioridad a la adquisición de bienes y servicios producto de la economía popular y solidaria, así como de micro, pequeñas y medianas empresas.

En temas de competencia, la Unión Europea debe reconocer los esfuerzos realizados para establecer legislaciones nacionales, en contraste con la falta de acción de la Unión Europea para hacer flexibles los mecanismos de defensa comercial y aceptar las propuestas de salvaguardias bilaterales.

En relación con la inversión extranjera directa, la Unión Europea debería reconocer que los acuerdos bilaterales de inversión suscritos por sus estados miembros con terceros países constituye una violación a la legislación comunitaria, por lo que es necesaria una renegociación de estos acuerdos, que no incluyen regulaciones dirigidas a las micro, pequeñas y medianas empresas.

El Tratado de Lisboa ha incluido a la inversión extranjera directa como parte de las competencias de la Unión Europea en política comercial, lo que da como resultado la necesidad de remplazar todos los acuerdos bilaterales suscritos por los estados miembros con un solo acuerdo negociado de forma comunitaria por la Unión Europea como bloque con terceros países.

El Acuerdo de Comercio para el Desarrollo debe servir para la creación de las bases para nuevos acuerdos de inversión en un contexto regional, que reemplace a los actuales acuerdos bilaterales con los estados miembros de la Unión Europea, que tengan como objetivo promover políticas para el desarrollo de pequeñas y medianas empresas y ayuden a evitar la vulnerabilidad macroeconómica en los estados miembros de la CAN.

Desde el momento en que fue presentada oficialmente esta propuesta a los Comisarios de Comercio y Relaciones Exteriores en la Comisión Europea, Ecuador ha estado a la expectativa de una aceptación formal para continuar con su participación en las rondas de negociación previstas en el marco del Acuerdo de Comercio bilateral multi-partes con la Unión Europea.

Desde nuestra perspectiva esta propuesta es ambiciosa y realista, con una dosis inusual de pragmatismo en lo que se refiere al tratamiento de los temas claves para la región andina y debería ser considerada por las autoridades de la Unión Europea como una nueva visión Sur-Norte de los Acuerdos de Asociación.

Conclusiones

La lógica de las negociaciones entre la CAN y la Unión Europea genera un interesante marco para diferenciar el proceso de asociación entre bloques regionales de las negociaciones birregionales.

El proceso de asociación se refiere a relaciones entre espacios multinacionales institucionalizados en un amplio esquema de temas que no se encuentran

limitados a las relaciones económicas, relacionados con intercambios históricos y actuales de flujos de migración, inversiones, comercio y cultura, desarrollados durante siglos entre los estados europeos y sudamericanos¹⁵.

Estas relaciones transatlánticas se han desarrollado a través de raíces históricas y continuarán con esta dinámica, independientemente de las decisiones de actores políticos o sociales.

Las negociaciones biregionales son el resultado de procesos de valoración que los espacios regionales institucionalizados han elaborado, en la conveniencia de crear una asociación estratégica sobre la base de tres pilares: político, cooperación y comercio, instrumentado a través de una zona de libre comercio en el sentido del Artículo XXIV del GATT-1994¹⁶.

Este proceso de valoración se refiere a las relaciones históricas expresadas en intereses económicos concretos, a nivel de comercio e inversión, y con el objetivo de fortalecer el sistema internacional global desarrollado desde el final de la guerra fría.

La construcción de una asociación estratégica biregional es necesaria, considerando la necesidad de fortalecer la eficacia del sistema multilateral, bajo diferente alcance y modalidades. El contexto político de cada región debe ser cuidadosamente considerado para definir mejores mecanismos que satisfagan todas las necesidades, propuestas y requerimientos.

Un vínculo estrecho entre los pilares político-cooperación-comercio, debe definirse y manejarse bajo una conducción política con objetivos claros, que permita estructurar relaciones no limitadas a la negociación de acuerdos comerciales.

El sistema multilateral de la Organización Mundial de Comercio continua como marco regulatorio para todas las negociaciones comerciales birregionales con la condición de incluir compromisos no preferenciales y promover un trato no discriminatorio para las partes.

En el caso del proceso de asociación, no debería concentrar todos los esfuerzos para alcanzar una negociación birregional. El desarrollo de diferentes agendas regionales contribuye a definir acciones de cooperación efectivas que no se encuentren limitadas a los temas de comercio, que incluyan importantes temas de actualidad como el cambio climático, desarrollo tecnológico conjunto, fuentes de energía alternativas y las migraciones.

La inclusión de diversos mecanismos de negociación como diferentes velocidades o geometría variable, así como la introducción de algunos compromisos multilaterales, permitirá la construcción de acuerdos birregionales acordes a las diferentes realidades de ambas regiones y al interior de cada una.

¹⁵ Peña, 16.

¹⁶ Peña, 17.

Las negociaciones de comercio se encuentran vinculadas con otras agendas, en el nivel multilateral con la Ronda de Doha para el desarrollo y en el nivel regional con la normativa de los procesos de integración. Sin embargo el desarrollo de las negociaciones no se encuentra formalmente condicionado, incluso si la Ronda de Doha no concluye en los plazos establecidos, por lo que las partes deben encontrar puntos de equilibrio en un acuerdo, observando la evolución futura de las relaciones comerciales una vez que concluyan las negociaciones multilaterales.

Las negociaciones birregionales deben fortalecer la profundización de la integración económica en cada región sin que esto signifique forzar la adopción de modelos específicos o conceptos teóricos, más bien a través de la promoción de la propia dinámica y desarrollo de cada proceso de integración, siendo cuidadoso con las influencias políticas en su construcción particular.

Es imperativa la inclusión de la sociedad civil como un importante actor con un rol para definir tendencias que pueden afectar cualquier clase de negociaciones birregionales o de procesos de asociación.

Finalmente, la experiencia nos demuestra que no existe un modelo único de proceso de integración o de organización intergubernamental de cooperación. Existen referencias o mejores prácticas que pueden ser observadas para mejorar los actuales procesos en permanente construcción, observando las diferencias económicas, de desarrollo social o tendencia política.

El sistema multilateral define condiciones jurídicas para los diferentes compromisos asumidos por países o bloques, relativos a acuerdos que pueden servir como una base flexible para mejorar los procesos de asociación entre regiones.

Acuerdo Multipartes UE-CAN: ¿Factor de Cohesión o Fragmentación?

Alan Fairlie Reinoso

Introducción

La Comunidad Andina se encuentra en uno de sus momentos más críticos. La crisis internacional parece haber agravado aún más la crisis interna que aqueja al bloque, (incluso desde antes de las negociaciones de acuerdos norte-sur por parte de Perú y Colombia). En ese sentido, el comercio con la UE ha tomado mayor relevancia en el último año, debido a la caída abrupta de las exportaciones andinas a su principal socio comercial: EEUU. Asimismo, las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea son cruciales, ya que dependiendo del tipo de acuerdo que se alcance afectará decisivamente el futuro de la integración andina.

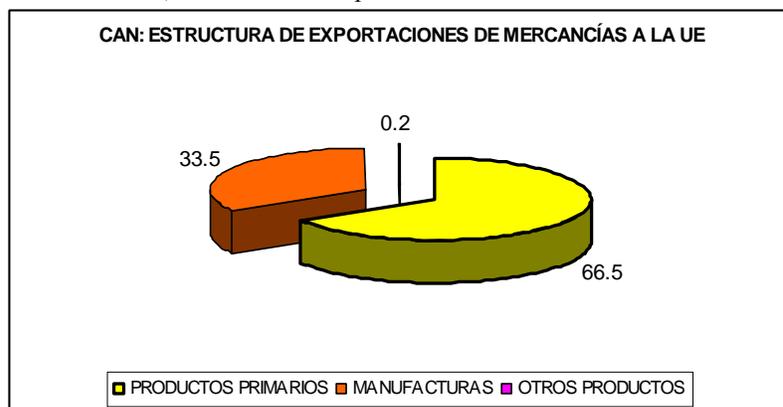
En la primera sección, se analiza la importancia de las relaciones económicas entre los andinos y la Unión Europea. En la segunda sección, se presentan algunas de las características de los acuerdos norte-sur de la UE, así también algunas diferencias y similitudes entre estos y los negociados por EEUU. Bolivia y Ecuador impulsaban un AdA con la UE porque tenían expectativas de que fuera distinto a los TLCs negociados con EEUU.

A pesar de esto, el formato bloque a bloque inicial de las negociaciones CAN-UE se quebró precisamente al retirarse Bolivia, a pesar de que se insistió en que se podía trabajar a distintas “velocidades”. El sentido integrador que pretendía darle la UE al acuerdo, ha sido cuestionado al darse paso a una negociación “multipartes”. Actualmente, solo Perú y Colombia se encuentran en negociaciones para un AdA con la UE, pues Ecuador también se retiró antes de la quinta ronda. Justamente, en la tercera sección, se hace un análisis del impacto del acuerdo en la integración andina y los avances alcanzados en algunas mesas de negociación que en su momento generaron conflictos en la negociación bloque a bloque. Se hace un balance, que le da probabilidad significativa a una ruptura de la CAN, si el Acuerdo de Asociación con la UE asume como piso en varios capítulos lo acordado en el TLC con EEUU.

Relaciones económicas CAN-UE

La evolución de las importaciones de productos europeos por parte de la CAN ha tenido un comportamiento oscilante entre los años 1997 y 2002. A partir del año 2003, se observa un elevado crecimiento sostenido, explicable, principalmente, por el aumento en las compras realizadas por Colombia y Perú. Las importaciones andinas pasaron de USD 4, 274 millones a USD 10, 823 millones entre 2003 y 2008.¹

Gráfico 1
CAN, Estructura de Exportaciones de Mercancías 2007



Fuente: CEPAL

La Comunidad Andina exporta fundamentalmente productos agrícolas y mineros al mercado europeo. El banano constituyó el 20% de todas las exportaciones a Europa realizadas entre 2004 y 2006. El carbón representó el 16% (únicamente exportado por Colombia), mientras que la participación del zinc y el cobre (ambos exportados principalmente por Perú) fue del 10% y el 5%, respectivamente. El café (en un 68% procedente de Colombia) constituyó el 8% de las exportaciones subregionales a la Unión Europea. En conjunto, esos cinco productos representaron más de la mitad de las importaciones de la Unión Europea procedentes de la Comunidad Andina. Por otro lado, los países andinos importan sobre todo productos manufacturados de la Unión Europea, en particular maquinaria y productos químicos.²

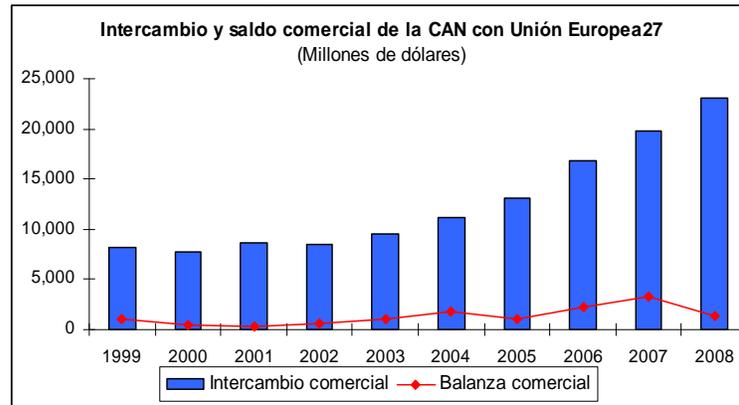
La Unión Europea representa el segundo socio comercial de la Comunidad Andina y es una importante fuente de inversiones, particularmente para

¹ Extraído del documento estadístico de la Secretaría General de la CAN, Comunidad Andina: Comercio Exterior de bienes

² Ídem

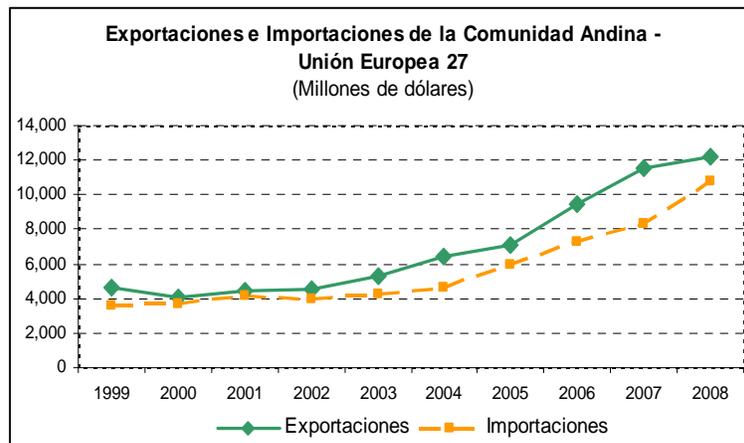
Colombia y Perú. El intercambio comercial entre ambos bloques ha tenido una tendencia creciente desde el año 2000 e incluso en el actual contexto de crisis económica internacional, las exportaciones de la Comunidad Andina hacia la UE tienen una de las menores caídas porcentuales (enero-mayo 2009/2008). Asimismo, se presenta un ligero incremento en las importaciones de la CAN desde la UE para el mismo periodo.³

Gráfico 2
Intercambio y Saldo Comercial de la CAN-UE (27)



Fuente: Secretaría General de la CAN

Gráfico 3
Exportaciones e Importaciones de CAN-UE



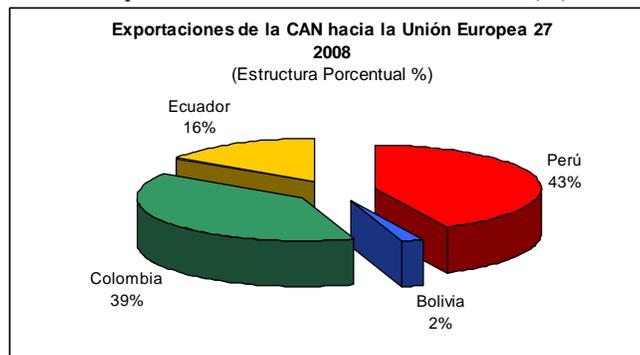
Fuente: Secretaría General de la CAN

³Alan Fairlie, "Crisis e integración regional". Fondo Editorial PUCP, 2009

Las exportaciones de la CAN hacia la UE, en el año 2007, presentaron dos patrones. En primer lugar, desde el año 1997 hasta el 2000, las exportaciones disminuyeron sostenidamente, pasando de USD 5, 541 millones (1997) a USD 3, 913 millones (2000)⁴. A partir del año 2001, se revierte esta tendencia, apreciándose un crecimiento sostenido de las exportaciones, que alcanzan la cifra de USD 12, 201 millones el año 2008. En conclusión, en el periodo 1997-2008, las exportaciones de la CAN hacia la UE crecieron en forma acumulada con un promedio anual de 5,5%.

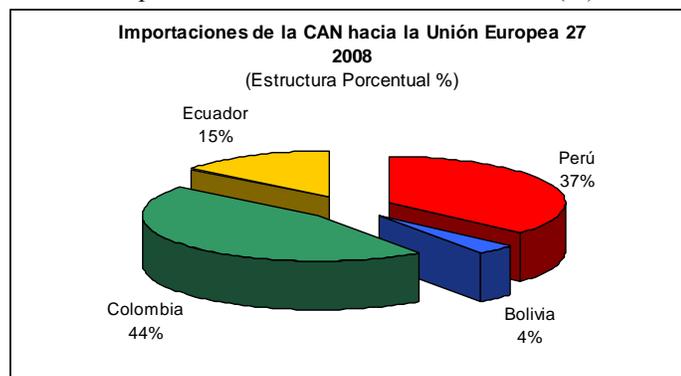
Exportaciones e Importaciones de la CAN con la UE (27), por país de origen

Gráfico 4.
Exportaciones de la CAN hacia la UE 27(%)



Fuente: Secretaría General de la CAN

Gráfico 5
Importaciones de la CAN desde la UE 27 (%)



Fuente: Secretaría General de la CAN

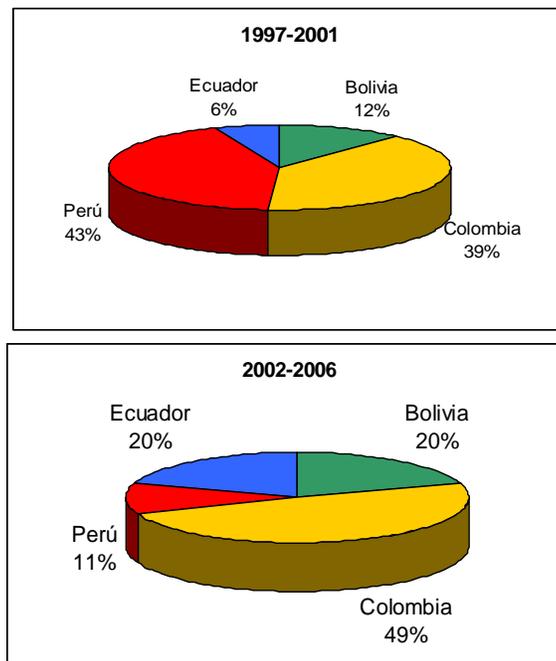
⁴ SGCAN-Estadísticas

En conclusión, la UE es un socio comercial muy importante para la Comunidad Andina, siendo el segundo mercado de destino de las exportaciones (después de Estados Unidos). Esto es especialmente cierto para Colombia y Perú, donde la UE es relevante no solo como destino de sus exportaciones, sino también como origen de sus importaciones. En el caso de Ecuador y Bolivia, la participación en el intercambio comercial con la UE es poco significativa.

Inversiones

En el periodo de 1997-2001, el Perú concentraba el primer lugar de los flujos de inversión extranjera directa de la UE en la CAN. Sin embargo, la participación de Bolivia y Ecuador como destino de las inversiones europeas en la Comunidad Andina se ha incrementado en los últimos años acumulando cada uno el 20% de participación, comportamiento opuesto al de Perú que tuvo una notable disminución situándose como último destino de las inversiones europeas en la CAN. Colombia, por otro lado, captó casi la mitad de los flujos de IED de la Unión Europea en el periodo 2002-2006.

Inversión de la UE en la CAN por país de destino 1997-2006
(En porcentajes) Gráficos 6 y 7

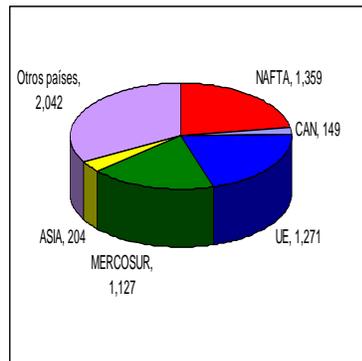


Fuente: Comunidad Andina de Naciones. Elaboración propia

Las fuentes principales de la IED para los países andinos han sido América del Norte y Europa. En la mayoría de los casos, ambas regiones representan más del 80% de la IED recibida en los últimos 10 años. Se destaca en particular la posición dominante de Europa en el caso de la inversión en Perú, el único en el que las inversiones de la UE son superiores a las del NAFTA. En el resto de andinos, la presencia de la IED de la Unión Europea es de gran importancia. En Bolivia, las inversiones acumuladas europeas para el periodo 1999-2008 tienen un valor muy cercano a las realizadas por el bloque del NAFTA.

Inversión Extranjera Directa en los países andinos

Gráfico 8. ECUADOR 1999-2008



Fuente: CAN (millones de dólares)

Gráfico 9. PERÚ 1999-2008

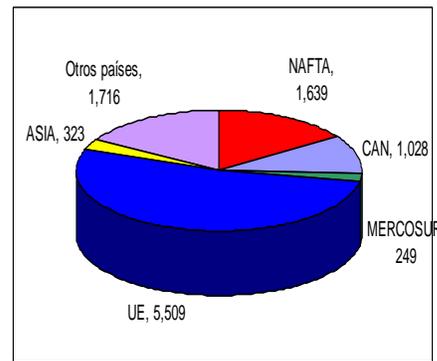
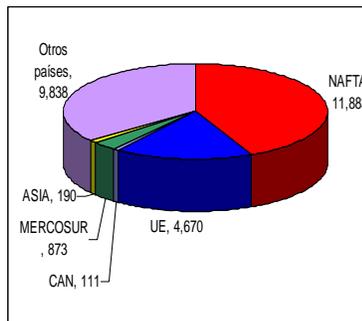
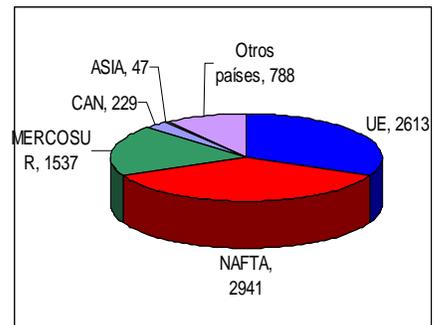


Gráfico 10. COLOMBIA 1999-2008



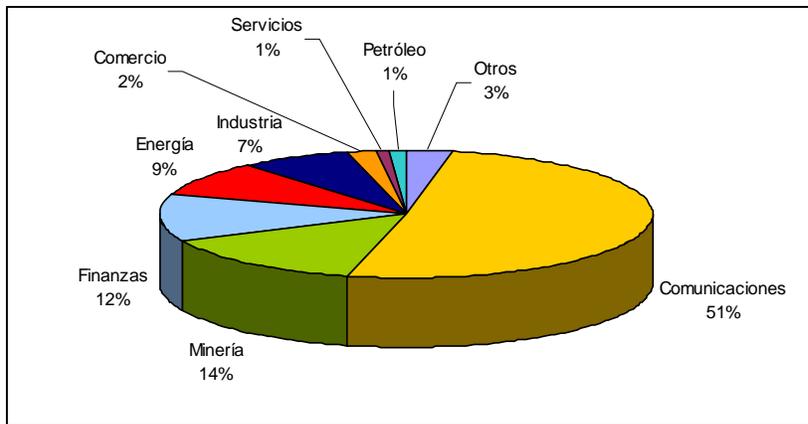
Fuente: CAN (millones de dólares)

Gráfico 11. BOLIVIA 1999-2008



En el caso del Perú, donde la IED en los últimos años ha tenido predominantemente a la UE como origen, estas inversiones se encuentran concentradas en el sector de Comunicaciones (51%). En ese sentido, las fuertes inversiones realizadas por la empresa Telefónica de España en dicho sector tienen una gran relevancia. Otros sectores importantes son los de minería, finanzas y energía.

Gráfico 12
 Perú: Stock de IED proveniente de la UE por sector de destino
 (Al primer semestre de 2007 - En porcentajes)



Fuente: Proinversión. Elaboración propia

Como se mencionó las inversiones europeas en el sector de comunicaciones han sido de gran importancia. Representan el 90% de los flujos totales percibidos por el sector. En el siguiente cuadro, se puede apreciar la predominancia de la UE en sectores como finanzas, petróleo y turismo y que, en general, tienen una participación superior a las de EEUU en todos los sectores, excepto el industrial.

Cuadro 1
Perú: Participación de la Inversión de la UE en el total recibido por sector al primer semestre de 2007 (en USD millones y porcentajes)

Sector	Inversión de la UE	Inversión de EEUU	Inversión Total	Inversión UE/Inversión Total	Inversión EEUU/Inversión Total
Comunicaciones	4372	55	4863	89.9%	1.1%
Minería	1170	744	2889	40.5%	25.8%
Finanzas	1012	412	1925	52.6%	21.4%
Energía	740	376	1645	45.0%	22.9%
Industria	583	721	2313	25.2%	31.2%
Comercio	162	138	604	26.8%	22.8%
Servicios	127	95	277	46.0%	34.2%
Petróleo	111	64	208	53.4%	30.7%
Transporte	108	40	248	43.3%	16.2%
Construcción	44	0	124	35.6%	0.4%
Turismo	32	25	62	52.1%	40.4%
Agricultura	20	1	45	43.6%	3.0%
Pesca	18	3	150	12.1%	1.9%
Vivienda	4	0	17	22.8%	1.9%
Total	8503	2675	15373	55.33%	17.40%

Fuente: Proinversión. Elaboración propia

UE y Acuerdos norte-sur

La Unión Europea tiene un acuerdo-base de preferencias unilaterales (SGP-plus) a cambio del cumplimiento de ciertas condiciones con los países miembros de la Comunidad Andina que estaría vigente hasta el año 2011. Este sería el piso mínimo del Acuerdo de Asociación que actualmente negocian Perú, Colombia y la UE (27).

SGP-PLUS

El SGP-Plus es un sistema de preferencias unilaterales sujetas a dos criterios de elegibilidad que deben ser cumplidos únicamente por los beneficiarios⁵:

⁵ Los países que pueden acogerse al SGP-Plus son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Georgia, Guatemala, Honduras, Sri Lanka, Moldova, Mongolia, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela; en principio.

- 1) la ratificación e implementación de una serie de instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, derechos laborales, medio ambiente, drogas y corrupción; y
- 2) la calificación como economía vulnerable según indicadores previamente definidos.

En el marco del SGP-Plus, la UE ha comprometido a los países beneficiarios a cumplir una serie de principios laborales y medio ambientales.

Este condicionamiento establecido por la UE para los países beneficiarios plantea como su finalidad el fomentar una mejora en las condiciones de trabajo y de vida en dichos países.

Cabe mencionar que el SGP-Plus estará vigente hasta el año 2011⁶. Para esa fecha, se espera haber concluido con las negociaciones del nuevo acuerdo de asociación con la UE actualmente en proceso.

El acuerdo CAN - UE ahora en fase de negociación, entre otras cosas, establecerá el marco jurídico necesario para el desenvolvimiento posterior de cualesquiera relaciones políticas, comerciales y de cooperación entre la UE y los países andinos.

Tal como se aprecia, los distintos convenios incluidos en la condicionalidad engloban una serie de temas laborales de especial importancia para el Perú.

En primer lugar, se busca eliminar cualquier tipo de discriminación laboral, así como fomentar el respeto a los derechos básicos de los trabajadores, como el derecho a la seguridad e higiene en el trabajo, a la sindicación y a la negociación colectiva, al descanso y a la huelga, entre otros.

Un aspecto importante, dentro del Acuerdo de Asociación que los países andinos suscriban con la UE, es consolidar aquellos principios laborales y sobre el respeto de los derechos humanos incluidos en el SGP-Plus, en particular en lo referente a los derechos de sindicalización y no discriminación laboral.

⁶ Mediante Reglamento (CE) N° 732/2008 del Consejo, de 22 de julio de 2008, se aprobó la renovación del sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2009 y el 31 de diciembre de 2011.

Cuadro 2
Convenios Obligatorios a ser Suscritos Bajo el SGP Plus

Convenios de la ONU y la OIT a los Derechos Humanos y de los Trabajadores	
1	Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos
2	Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales
3	Convención Internacional sobre la eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial
4	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer
5	Convenio para la prevención de la tortura y de las penas o tratos inhumanos o degradantes
6	Convención sobre los derechos del Niño
7	Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio
8	Convenio relativo a la edad mínima de admisión al empleo (N°138)
9	Convenio relativo a la prohibición de las peores formas de trabajo infantil y la acción inmediata para su eliminación (N°182)
10	Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso (N°105)
11	Convenio relativo al trabajo forzoso u obligatorio (N°29)
12	Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor (N°100)
13	Convenio relativo a la discriminación en la materia de empleo y ocupación (N°111)
14	Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación (N°87)
15	Convenio relativo a la aplicación de los principios del derecho de sindicación y de negociación colectiva (N°98)
16	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid
Convenios Referentes al Medio Ambiente y los Principios de Gobernanza	
17	Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono
18	Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y sus eliminación
19	Convenio de Estocolmo sobre contaminantes orgánicos persistentes
20	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
21	Convenio sobre la Diversidad Biológica
22	Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología
23	Protocolo de Kioto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
24	Convención única de las Naciones Unidas sobre estupefacientes (1961)
25	Convención única de las Naciones Unidas sobre sustancias psicotrópicas (1971)
26	Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias psicotrópicas (1988)
27	Convención de México de las naciones Unidas contra la corrupción.

Este sería el piso mínimo, aún en el escenario que no se llegaría a firmar por parte de algunos países andinos, un Acuerdo de Asociación.

Los Acuerdos de Asociación han comenzado a jugar un rol muy importante para la Unión Europea en sus relaciones con América Latina. Estos acuerdos tienen el objetivo de ampliar los vínculos económicos, comerciales y políticos de la UE con los países de la región (Fairlie 2008).

A la fecha, la UE ha suscrito acuerdos con México y Chile, y estuvo en un largo proceso de negociación con MERCOSUR que finalmente fracasó. Actualmente, se encuentra en negociaciones con América Central y con los países de la CAN, y se espera reiniciar las negociaciones con MERCOSUR.

En parte, el bloque europeo tiene un interés geopolítico en sus acuerdos, buscando generar un contrapeso a EE UU en la región, en vista de que este país ha sido el pionero en cuanto a la implementación de TLCs. Asimismo, la UE espera consolidar en negociaciones bilaterales los temas en los que a nivel multilateral no se esperan avances pronto. La estrategia de cooperación de la UE en la región también espera plasmarse en los acuerdos de asociación que viene negociando⁷.

Es importante señalar que en diciembre de 2005, la UE emitió una comunicación sobre el refuerzo de sus relaciones con América Latina⁸. En ella se subraya la importancia de que los acuerdos de asociación puedan contribuir a la integración de la región en su conjunto; concretamente a través de las siguientes acciones:

- i) lanzamiento de auténticos diálogos políticos que refuercen la influencia de ambas regiones en la escena internacional;
- ii) desarrollo de diálogos sectoriales eficaces para reducir las desigualdades y lograr el desarrollo;
- iii) contribución a la creación de un marco estable y previsible que permita ayudar a los países latinoamericanos a atraer más inversiones europeas;
- iv) mejor adaptación de la ayuda y de la cooperación a las necesidades de los países en cuestión; y
- v) incremento de la comprensión mutua a través de la educación y la cultura.

Sin embargo, en el documento *Global Europe: competing in the world*, de 2006, donde la Comisión Europea plantea un plan de acción para la competitividad externa europea, se aprecia un cambio de orientación de los Acuerdos de Asociación, que comienzan a dar mayor importancia al pilar comercial.

⁷ Comisión Europea (2007). *América Latina. Documento de Programación Regional*.

⁸ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Bruselas, 8.12.2005

En dicho documento, la UE señala que para que su política comercial pueda crear más puestos de trabajo e impulsar el crecimiento de sus países miembros, los factores económicos deben desempeñar una función primordial en sus futuros Acuerdos de Asociación. Así, manifiesta que dichos acuerdos deben ser muy ambiciosos en cuanto a la cobertura y liberalización comercial, incluida la liberalización del comercio de servicios y de las inversiones, así como disposiciones más profundas en materia de protección de los derechos de propiedad intelectual.

Cabe señalar que, a pesar de establecer una mayor orientación al pilar comercial de los acuerdos de asociación, la UE resalta que en las negociaciones con países en desarrollo también se evaluarán las sensibilidades particulares de los mismos.

En abril de 2007, en la Reunión Ministerial UE-Comunidad Andina celebrada en Santo Domingo los dos bloques ratifican la decisión de negociar un Acuerdo de Asociación. De allí que en junio de 2007, la CAN adopta la Decisión 667 que servirá como marco general para las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. Es así que, en junio del mismo año, se lanzan las Negociaciones para un Acuerdo de Asociación en la Cumbre de Tarija⁹.

Cabe mencionar que durante la V Cumbre Unión Europea – América Latina y el Caribe, la UE y los países andinos se comprometieron a hacer todos los esfuerzos necesarios para concluir un Acuerdo de Asociación que contribuya a un mayor desarrollo del proceso de integración andino.

Acordaron que durante el proceso de negociación se prestaría una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de la CAN, tomando en cuenta las asimetrías existentes con la UE y al interior del propio bloque andino.

De este modo, en las negociaciones (fase bloque a bloque) se habría establecido cierta flexibilidad enmarcada en la comprensión de la necesidad de un trato especial y diferenciado por parte de la UE a favor de los países miembros de la Comunidad Andina, especialmente de Bolivia y Ecuador¹⁰. Esto cambia con el formato “multipartes”.

Acuerdos norte-sur: EEUU vs. UE

Existen diferencias importantes entre los acuerdos norte-sur de EEUU y la UE¹¹ tanto en condicionalidad, relación con la integración regional, la disposición al tratamiento del tema de asimetrías y trato especial y diferenciado, así como la

⁹ El Acuerdo de Asociación entre la CAN y la UE está basado en tres grandes pilares: Diálogo Político, Cooperación y Comercio. Sin embargo, el ámbito que reviste importancia para este documento es el de Comercio.

¹⁰ Comunicado Conjunto. Cumbre Comunidad Andina - UE. Lima, Perú, 17 de mayo de 2008

¹¹ Fairlie, Alan. “Relaciones comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti Bowl de la CAN”. INTAL. Setiembre de 2005.

incorporación por parte de Europa de las dimensiones de cooperación y diálogo político. Sin embargo, ambos acuerdos comparten las características de *trade-off* de acceso a mercado vs. concesión en disciplinas, típicos de los acuerdos norteamericanos.

Europa planteó inicialmente el fortalecimiento de la integración regional (institucionalidad y normativa) y la negociación con los andinos en bloque, buscando que la CAN pueda avanzar en temas de armonización de la normativa comunitaria con el fin de perfeccionar la unión aduanera. Sin embargo, las diferencias de concepciones de desarrollo entre países andinos, donde algunos cuestionan la liberalización y los TLCs han generado una crisis que ha devenido en una negociación bilateral.

En las negociaciones del TLC con EEUU estas diferencias crearon una fragmentación del bloque (con la salida de Venezuela y el cuestionamiento de Bolivia y Ecuador) y hay conflictos con el proceso de integración regional, por la implementación del TLC de Perú.

Esto implica la pérdida de instrumentos del Estado para una adecuada estrategia de desarrollo. Es el caso de la política agrícola (franja de precios, subsidios, ayudas internas), en la política industrial (trato nacional en compras del Estado, eliminación de requisitos de desempeño y la inversión), de ciencia y tecnología (políticas respecto a patentes, marca, biodiversidad y conocimientos tradicionales), de fomento a PYMES y regiones (imposibilidad de aplicación de regímenes diferenciados) y de desarrollo sostenible (estándares laborales y medioambientales). Pero, también una pérdida de soberanía del Estado (capítulo de inversión y servicios, obligación de suscripción de diferentes convenios internacionales, mecanismos de arbitraje Estado-empresa) (Fairlie, 2007).

La UE incorpora las dimensiones de Cooperación y Diálogo Político como parte del tratado. En estas se pueden abordar temas de importancia para los países andinos, como son derechos humanos, migraciones, desarrollo social, medio ambiente y uso sustentable de los recursos, desarrollo económico, entre otros. Asimismo, en el Acuerdo que se viene negociando, se aceptó inicialmente la inclusión de un Grupo de Asimetría y Trato Especial y Diferenciado que en el formato “multipartes” virtualmente ha desaparecido.

El desafío para Europa es cómo mantener en el nuevo formato bilateral de negociación, el respeto a su mandato negociador que plantea el fortalecimiento a la integración regional, tomando en cuenta las concesiones que Perú y Colombia le han hecho a EEUU. El riesgo es que el TLC Perú-EEUU se convierta en el piso de la negociación para varios capítulos sensibles.

Acuerdo de Asociación CAN-UE

*De la negociación en bloque al bilateralismo*¹²

Habíamos señalado anteriormente que la Unión Europea oscilaba entre la opción de seguir su mandato negociador original, con el objetivo explícito del fortalecimiento de la integración andina, y la opción de exigir un acuerdo TLC EEUU-Plus, lo que contribuiría a la fragmentación de la integración regional.

De otro lado, los países andinos podían cumplir las directivas de Tarija y de la Mini Cumbre posterior en Lima (en el contexto de la Cumbre ALC - UE) de construir un acuerdo a “dos velocidades” y de geometría variable (pero en bloque) o por el contrario, persistir en el camino bilateral.

La Unión Europea presentó propuestas negociadoras en disciplinas, más duras en relación a otros acuerdos norte - sur por ella suscritos previamente. Había todavía matices importantes en el tema agrícola y de servicios e inversiones respecto al TLC con EEUU, pero las posiciones eran inusualmente duras, no sólo en lo referente al acceso a mercados o a las compras públicas, sino particularmente en propiedad intelectual.

Desde el punto de vista de la posición europea, el Acuerdo de Asociación con los andinos debe cumplir los objetivos y precondiciones señalados en el siguiente cuadro:

Cuadro 3

<p>Mandato negociador con la CAN</p> <p>Objetivos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Consolidar las relaciones existentes y desarrollar su potencial y mutuos beneficios. ▪ Desarrollar una sociedad política privilegiada ▪ Arraigar firmemente en el éxito de la democracia en la CAN ▪ Aumentar la cooperación bi-regional ▪ Poner en marcha las condiciones de un gradual establecimiento de un área de libre comercio. ▪ Proporcionar el ímpetu adicional al proceso de integración regional económico. ▪ Reforzar las buenas relaciones con los vecinos y los principios de resolución pacífica de conflictos entre los países de la CAN <p>Pre-requisitos</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ La adopción de un punto de partida común para el desmantelamiento tarifario de productos originarios en la UE. ▪ La simplificación y armonización de regímenes aduaneros. ▪ La más amplia liberalización de servicios. ▪ La facilitación del transporte terrestre transfronterizo.
--

¹² Fairlie (2009): “*Crisis e integración regional*”. Departamento de Economía, PUCP

Países como Perú y Colombia no tenían ningún inconveniente en hacer concesiones similares a las que le dieron a EEUU. Especialmente Perú, cuya apertura unilateral no solo fue más radical, sino que la actual administración en el contexto de la agenda de implementación del TLC con EEUU, ha profundizado aún más las reformas de apertura y liberalización de los años 90.

En cambio, Bolivia endureció su posición, denunciando que se les trataba de imponer un TLC y que lo recusaban frontalmente. Ecuador ha tenido un comportamiento un poco volátil: en un primer momento pareció no hacer mayores objeciones, hasta que pasó a cuestionar la postura de sus propios negociadores que en varias mesas no habrían estado siguiendo las directivas presidenciales. Lo mismo sucedió cuando se desató la crisis, circunstancia en la cual inicialmente señalaron que acompañarían una negociación bilateral, para luego afirmar, por el contrario, que no suscribirían ningún TLC.

Así pues, las posiciones de la UE, que básicamente habrían constituido un factor de cohesión para la CAN, contribuyeron en el último período a profundizar la polarización existente al interior del proceso de integración andino.

De otro lado, la negociación en bloque (que había sido un pre-requisito de la negociación) se flexibilizó, enviando mensajes de apertura a una negociación bilateral que había sido rechazada sistemáticamente en el pasado. Aquí no solo influyó la persistente actitud de Perú y Colombia, que buscaban esta vía. También la dura posición boliviana, que dificultó poder llegar a un acuerdo.

En efecto, el problema fundamental está al interior de los países andinos, por lo que no se debe atribuir a la UE la principal responsabilidad en el desencadenamiento de la crisis. Los países andinos no fuimos capaces de manejar las importantes contradicciones internas, originadas en las diferentes estrategias de desarrollo y de inserción internacional que coexisten en la CAN.

Colombia, y sobre todo Perú, insistieron en una negociación bilateral y plantearon en las diferentes rondas, concesiones que los otros países andinos no estaban dispuestos a realizar. Asimismo, Perú, en el paquete de medidas legislativas que impulsa aceleradamente para la implementación del TLC con EEUU, incluía disposiciones que entraban en conflicto con la normativa comunitaria. Ese fue un factor muy importante para la creación y el desarrollo de la crisis.

Pero también la posición boliviana de no incluir en la práctica en la negociación propiedad intelectual, inversiones y servicios, compras públicas, dificultaba consensuar cualquier posición conjunta.

Ambas posturas, directa o indirectamente, pretendían imponer al resto sus respectivos puntos de vista no solo frente al proceso de negociación en curso, sino frente al desarrollo nacional e incluso frente al desarrollo regional.

El papel de Ecuador era clave, porque podía ser una suerte de articulador o “bisagra” entre las dos posturas extremas y porque había asumido la presidencia del proceso de integración y le correspondía (así como a la Secretaria General)

hacer propuestas y presentar iniciativas viables que permitieran implementar los acuerdos de Tarija.

Lamentablemente, los esfuerzos realizados no fueron suficientes para impedir el desencadenamiento de la crisis. Y, las contradicciones al interior del propio gobierno, se reflejaban también en la alternancia de momentáneos avances e inmediatos retrocesos en el delicado frente externo regional.

El tema central en todo este panorama no es si la UE tiene o no mandato para hacer ese cambio de negociación, del diálogo inicial bloque a bloque a la negociación bilateral. El problema es la incapacidad interna andina de llegar a un acuerdo, que permita una negociación en bloque.

Pero, el proceso de negociación será también clave para el futuro del proceso de integración andino. De ser un factor de cohesión, puede convertirse en uno adicional de fragmentación de la integración andina, que en el contexto actual podría ser irreversible. (Fairlie, Queija, 2008), esto depende de lo que se acuerde en las mesas de negociación.

La cuarta semana de julio del 2009, se realizó en Bruselas la quinta ronda de negociaciones entre la Unión Europea (27) y Colombia y Perú en el marco del nuevo formato multipartes. Ecuador abandonó las negociaciones debido a los conflictos en la negociación del banano.

Los gobiernos peruano y colombiano, se habían propuesto el objetivo de finalizar las negociaciones para junio de este año. En el mejor de los escenarios el acuerdo entraría en vigencia en enero del 2010. Sin embargo, el actual formato multipartes ha traído más de una complicación en el cumplimiento de los calendarios establecidos y los avances han sido menores a lo previsto inicialmente. Veamos un balance planteado en algunas mesas (*cuadro 4*)

Cuadro 4

	Formato bloque a bloque	Avances en formato multipartes
Propiedad intelectual	<ul style="list-style-type: none"> - No se llegó a ningún acuerdo a nivel andino - Bolivia objetaba la inclusión del tema de biodiversidad en este capítulo por ser contrario a la normativa andina, (daba pie al patentamiento de recursos biológicos). Perú argumentaba que en realidad se trataba de recursos modificados. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdo sobre el reconocimiento del aporte de las comunidades locales al uso sostenible y la protección de la biodiversidad. - UE pide adhesión a acuerdos en materia de patentes y el cumplimiento de artículos del PLT¹³ del cual Perú no forma parte (argumenta que contraviene legislación andina e interna) - UE pide adhesión al protocolo de Madrid (marcas), ante la negativa peruana.

¹³ Tratado sobre el Derecho de Patentes (PLT)

		<ul style="list-style-type: none"> - La UE tiene niveles más avanzados de protección y propone temas que los andinos no tienen en su legislación y medidas de compensación a las demoras en solicitud de patentes y por retrasos en otorgamientos de registros sanitarios. - Acuerdo sobre la facilitación de entrada y salida de equipos, donaciones y contribuciones financieras derivadas de contratos de transferencia de tecnología. - Creación de un sub-comité sobre propiedad intelectual para discutir acerca de las disposiciones incluidas en el capítulo. - Se acordó la aplicación de las medidas en frontera a marcas y derechos de autor y de evaluar su aplicación a futuro a las indicaciones geográficas. - En el sector de telecomunicaciones, las Partes se comprometen a simplificar todos los procedimientos para el otorgamiento de autorizaciones en dicho sector.
<p>Servicios, establecimiento y movimiento de capitales</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Se presentaba ofertas en listas positivas por país y no a nivel de bloque - UE hizo propuesta sobre integración regional. Los andinos manifestaron su rechazo a que se incluyan disposiciones sobre la integración porque este ámbito se debía tratar al interior de la CAN. Bolivia planteó una exclusión sobre este capítulo. La UE consideró inaceptable que un país se excluya de estos compromisos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Acuerdos en cooperación cultural - Modo 4: la UE brindaría acceso a la entrada temporal a ciertos sectores (Personal Clave y Practicantes Graduados; Vendedores de Servicios Comerciales; Proveedores de Servicios Bajo Contrato; Profesionales Independientes; y Personas en Visitas Breve de Negocios). No plantea un concepto general de movimiento de personas. - La UE eliminó su propuesta sobre extender el trato de NMF. - Mantiene su propuesta sobre Trato Región a Región, mediante la cual un país andino signatario del acuerdo extiende a los andinos signatarios el trato otorgado a la UE en este acuerdo. - Aún no hay acuerdo sobre el establecimiento y comercio transfronterizo, respecto al Trato Nacional.

		- Se abre la posibilidad de futuros acuerdos de reconocimiento mutuo de licencias o autorizaciones para servicios profesiones si estas manifiestan dicho interés ante el Comité Conjunto del Acuerdo.
Compras públicas	- Bolivia manifestó abiertamente que se trataba de un tema sensible y pidió su exclusión en este capítulo. - Al presentar la propuesta, la UE no la aceptó	- Esta mesa concluyó sus negociaciones en la V ronda - Las propuestas peruanas han sido aceptadas casi en su totalidad. - Acuerdo en cooperación y transparencia: compartir información estadística y experiencias, capacitación y asistencia técnica y fortalecimiento institucional - Cobertura: UE no presentó excepciones. Perú y Colombia sí en el caso de servicios. - Sensibilidad andina en el caso de PYMES
Acceso a mercados	La discusión más importante fue sobre subsidios a la exportación. La UE mencionó que tenía cierto margen para negociar este tema. La CAN señaló que su oferta estaba condicionada a la eliminación de estos subsidios.	- El banano es un tema delicado para el caso de Ecuador y Colombia. Perú planteó que sea tratado de manera bilateral. Ecuador se retiró de las negociaciones, por no llegar a un acuerdo en este artículo - Cuotas ofrecidas por la UE son totales, asignadas proporcionalmente a cada país (carne bovina, azúcar, etanol, entre otros) no representan más del 2% del comercio bilateral con Perú. - La UE propone eliminar el sistema de precios de entrada enfatizando que no tendría ninguna flexibilidad, en particular para los productos lácteos. - También propone la eliminación del Sistema de Franja de Precios para los productos de su interés, en los que solicita desgravación completa de aranceles (fijo y variable). -La UE se compromete a la eliminación de los subsidios a la exportación siempre que exista liberalización total y que esta discusión se encuentre relacionada a la negociación en materia arancelaria. Se ha avanzado sobre la base de la eliminación de subsidios de manera inmediata atendiendo la apertura en plazos de desgravación cortos.

		<ul style="list-style-type: none"> - El Sub-Comité Agrícola se reunirá por lo menos una vez al año, si se presentara alguna circunstancia especial y las Partes se reunirán 30 días después de la solicitud de una de ellas. -Aún quedarían pendientes las negociaciones arancelarias para lácteos, huevos, arroz, azúcar, banano y vinos.
Obstáculos Técnicos al Comercio	<ul style="list-style-type: none"> - La participación de la Delegación andina fue cohesionada y las coordinaciones fueron fluidas. Se evaluaron las propuestas de ambas Partes. 	<ul style="list-style-type: none"> - Contiene reglas que coadyuvarán a reducir las barreras no arancelarias que restringen el ingreso de productos peruanos y colombianos al mercado europeo. - Se establecen también mecanismos de transparencia y cooperación en materia de reglamentaciones técnicas, evaluación de la conformidad y normalización

En general, los Capítulos incluyen mecanismos de transparencia y de cooperación en materia de transmitir información mutuamente. Dado que en la segunda fase de negociaciones se incorporaron las dimensiones de cooperación y diálogo político dentro del pilar comercial.

Como se mencionó una de las diferencias entre el TLC con EEUU y el acuerdo que se planteó en la primera fase con la UE eran las mesas de asimetrías, trato especial y diferenciado y el capítulo de *Comercio y Desarrollo Sostenible*. En esa primera fase, este capítulo resultó en un entrapamiento dada la negativa de Perú, de permitir la participación de la sociedad civil en las reuniones del Sub-Comité. La CAN hizo solicitudes relativamente numerosas respecto a la información sobre temas de pesca, novel food, cambio climático, etcétera, y hubo también un cierto número de intercambios de puntos de vista sobre la estructura del capítulo, en particular sobre la coherencia entre el tema del comercio y el tema del desarrollo sostenible. Se debatió, asimismo, sobre diversos aspectos de la cobertura de los tratados internacionales, tratados que en muchos casos incluyen disposiciones que los países prefieren reservar, razón por la cual existía un especial interés sobre la forma en la que se pensaba abordar estos acuerdos. En la actual negociación, paradójicamente, el capítulo de Comercio y Desarrollo Sostenible incluye medidas que toman en cuenta las asimetrías de las Partes.

Cada Parte reconoce los beneficios del comercio en el Desarrollo Sostenible y se comprometen a facilitar y promover tanto el comercio como la inversión extranjera directa en bienes y servicios ambientales. Asimismo, se acordó promover tanto las mejores prácticas empresariales relacionadas a la responsabilidad social corporativa, como el reconocimiento de que ciertos incentivos pueden

contribuir a los objetivos de desarrollo sostenible y por lo tanto, se estimulará el desarrollo y el uso de dichos mecanismos.

Las Partes se han comprometido a implementar los ocho convenios fundamentales de la OIT. La UE ha presentado una nueva propuesta en relación a la lista de acuerdos Ambientales multilaterales, la cual contiene un convenio adicional a los listados en el SGP Plus (Convenio de Róterdam). Además las Partes se comprometerían de común acuerdo a actualizar esas listas.

Se acordó la creación de un Sub Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible que estará conformado por representantes de alto nivel de las administraciones de cada una de las Partes, responsables de los asuntos sociales (UE) laborales (Colombia, Perú), ambientales y de comercio. Dicho Sub-Comité convocará una vez al año una sesión con organizaciones de la sociedad civil y público en general, con el fin de abrir el diálogo sobre asuntos relacionados con la aplicación de este Capítulo. Los resultados de estas reuniones serán de acceso público.

Cabe resaltar que el Capítulo tiene un carácter no-sancionatorio, sino cooperativo.

El cierre de las negociaciones se ha venido dilatando desde mediados del 2009. Al momento, solo quedan algunos temas por acordar como artículos dentro de Acceso a Mercados y los requisitos de origen para productos pesqueros. Se ha venido trabajando paralelamente a las rondas de negociación con mini-rondas y videoconferencias para capítulos como Propiedad Intelectual, en los que había mucha controversia.

Por otro lado, los jefes de negociación de Colombia y Perú se han seguido reuniendo con el jefe de negociación de Ecuador con el fin de informarle de los avances desde el punto de vista de los andinos, a solicitud del Gobierno de Ecuador.

Balance y escenario actual

Perú y Colombia querían en principio, cerrar las negociaciones con la UE el primer semestre del 2009. Sin embargo, estas se fueron dilatando y se estima que en realidad se cerrarían en enero del 2010. Hay sectores en el Perú que plantean que ya están listos para la firma, y que no habría que dilatar innecesariamente el proceso. En Colombia existe esa voluntad política, pero tienen mayores temas sensibles que cubrir en la negociación.

Si Bolivia y Ecuador son consecuentes con su postura de no suscribir un TLC, no aceptarán un acuerdo con las características señaladas. La disyuntiva siguiente que tendrán que solucionar es si continúan o no dentro de la CAN. Opciones como ALBA (a la cual Ecuador ahora también pertenece), y MERCOSUR, deben estar siendo evaluadas como escenarios alternativos.

Es decir, se han vuelto a configurar los dos bloques iniciales al interior de la CAN. Perú y Colombia que continúan en las negociaciones y están dispuestos a suscribir el acuerdo pronto (Perú ha señalado explícitamente que buscará cerrar

las negociaciones en septiembre en Bruselas) y de otro lado, Ecuador y Bolivia que cuestionan el proceso. Pero, es posible que Ecuador nuevamente se incorpore al proceso si hubiera alguna flexibilidad en la posición europea, incluyendo temas de cooperación, lo mismo ha sido manifestado por Bolivia. Sin embargo, cabe resaltar que el piso mínimo para una negociación con la UE necesariamente serán los convenios a ser suscritos bajo el SGP-plus (ver cuadro 2).

Los factores que ocasionaron la fragmentación en la primera fase, deberán ser considerados también si existe la posibilidad de que Bolivia retome las negociaciones (ver cuadros 5 y 6)

Cuadro 5

FASE I	Factores de Cohesión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ La UE en su mandato negociador buscaba el fortalecimiento de la integración andina (formato bloque-bloque) ▪ También tenía como propósito la armonización de la normativa comunitaria con el fin perfeccionar el espacio aduanero único ▪ Mesas de Asimetría y trato especial y diferenciado ▪ Incorporación de dimensiones de Cooperación y Diálogo Político
	Factores de Fragmentación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Denuncias OMC por el banano ▪ Propiedad intelectual ▪ Concesiones propuestas por la UE en disciplinas como Propiedad Intelectual, provocan la salida de Bolivia.

En la fase II, el reciente acuerdo sobre el banano abre la posibilidad de que Ecuador retome las negociaciones en el 2010. Sin embargo, Bolivia aún se mantiene firme respecto a ciertas condiciones que exigiría para retomar las negociaciones con la UE, manifestando sus expectativas en la Presidencia española de la Unión Europea en el 2010.

Cuadro 6

FASE II	Factores de Cohesión	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bilateralidad relativa: insistencia de la UE en que Colombia y Perú tengan compromisos equivalentes para que el texto del acuerdo sea lo más parecido entre los dos países andinos. ▪ Se fijarían parámetros para que el texto acordado sirva de base a futuras negociaciones de los otros socios andinos. ▪ Renovación del SGP, no significó una amenaza ▪ Acuerdo sobre banano y retiro de denuncias
	Factores de Fragmentación	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bolivia y Ecuador aún no participan de las negociaciones del acuerdo

Si se toman en cuenta variables comerciales y económicas, se puede apreciar alguna lógica en la posición de los países. Para Colombia y sobre todo el Perú, la Unión Europea es un socio fundamental y el principal inversor, así como fuente de cooperación económica. En menor grado, pero algo similar es el caso de Ecuador (sobre todo en el plano comercial). En cambio, Bolivia explica marginalmente las exportaciones andinas a la Unión Europea, y no constituye uno de sus principales socios comerciales. Aunque, sea el principal receptor de la cooperación europea en la CAN¹⁴.

La actual crisis internacional agravó la situación comercial, debido a que países socios optaron por medidas proteccionistas para enfrentarla. No hubo una coordinación del bloque y, por el contrario, socios andinos se vieron directamente afectados por este tipo de medidas en sus balanzas comerciales.

El problema central está en si los países andinos son capaces de implementar en la práctica los acuerdos de la Declaración de Tarija. En el caso de las negociaciones es muy difícil, ya que se tendría que retomar de alguna forma la mesa de asimetrías y trato especial y diferenciado que se formó en el formato de negociación bloque a bloque. Los países andinos no tuvieron la capacidad o decisión en su momento de plantear mecanismos específicos para que se puedan considerar estas políticas o instrumentos en las diferentes mesas de negociación.

La otra dimensión de los acuerdos de Tarija se refiere al respeto y la coexistencia de las diferentes estrategias de desarrollo que siguen los países y la posibilidad de aplicar mecanismos de “dos velocidades” y “geometría variable”, que lo hagan posible. Se supone que el nuevo diseño estratégico trabajado por los representantes plenipotenciarios de los países andinos, debería contribuir a ese objetivo.

Sin embargo, la posición de Perú que ahora tiene la Presidencia Pro-témpore es la de avanzar en lo que sea posible, dejando de lado los temas más conflictivos. Bolivia y Ecuador han reaccionado, señalando que si se deja de lado los temas de la integración económica se vaciaría de contenido la integración andina.

¹⁴ Fairlie, Alan (2005): “Relaciones Comerciales con la Unión Europea en el Spaghetti-Bowl de la CAN” Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL) - Secretaría General de la Comunidad Andina.

Cuadro 7

Crisis y comercio intrarregional¹⁵

Los diferentes países de la región incluyeron las políticas comerciales en su respuesta a la crisis internacional. Diferentes mecanismos de defensa comercial (salvaguardias especialmente), medidas de promoción de exportaciones, algunas políticas sectoriales para cadenas productivas específicas.

Un caso extremo es Ecuador que al tener dolarizada su economía pierde el instrumento cambiario, lo que llevó a la OMC a aceptar que pudiera poner medidas de salvaguardia por problemas de balanza de pagos, así como una salvaguardia cambiaria a 1.346 subpartidas de importaciones colombianas.

Otro extremo es el caso peruano, que renunció explícitamente a estos mecanismos. Más bien redujo unilateralmente aranceles en el periodo previo, gastó 7000 millones de dólares para enfrentar presiones cambiarias en meses anteriores y continuó con una activa política de negociaciones con diferentes socios comerciales.

Colombia, a pesar de compartir con Perú su concepción de nuevo regionalismo, no está negociando (aparte de la UE) nuevos TLCs, y se concentró en tratar de que el Congreso de EEUU apruebe el negociado con este país. A nivel regional, se tuvo que defender de las salvaguardias impuestas por Ecuador.

Bolivia, por su parte, ha retomado desde el Estado el control de diferentes actividades productivas en sectores estratégicos, y está utilizando los mecanismos que tienen a mano para enfrentar la crisis. Ha perdido el ATPDEA de EEUU y ha asignado recursos fiscales para que los exportadores no se perjudiquen en el pago de aranceles que tendrán que realizar en EEUU. Anuncia que buscará nuevas relaciones económicas externas con estos socios, diferentes las que se establecen en los TLCs.

El comercio, tanto intra como extrarregional se ha visto deteriorado para los países andinos desde mediados del 2008, mostrando algunos cambios en la dinámica del comercio intracomunitario y en los destinos de exportación de la CAN. Ecuador al ser el más afectado, es el país que más vigorosamente ha impuesto medidas comerciales para proteger su economía. Sus exportaciones intrarregionales disminuyeron drásticamente desde septiembre del 2008, principalmente las que tenían como destino el Perú, manteniéndose ligeramente estables en el primer trimestre del 2009. Las medidas de salvaguardia no parecen haber tenido el efecto esperado, y en el caso de la CAN afectaban innecesariamente a países como el Perú con el que tenía superávit bilateral.

Por otro lado, Perú, Colombia y Bolivia, tienen una trayectoria más estable en sus exportaciones intrarregionales para ese mismo periodo. Sin haber alterado en mayor grado sus exportaciones, Colombia se sitúa como el primer exportador de esta subregión, seguido por Perú.

Si ha existido un comportamiento pro-cíclico del comercio intrarregional, no ha mantenido el peso que tenía en el comercio global de los andinos. La excepción es Ecuador, aunque el peso de combustibles es determinante en el resultado.

¹⁵ Fairlie, Alan (2009): “Crisis e integración regional”. Fondo Editorial PUCP

Cuadro 8

La guerra del banano

La UE puso fin a la llamada “guerra del banano” con un pacto acordado con los países de Latinoamérica en Ginebra, en la Organización Mundial del Comercio (OMC) el 15 de diciembre del 2009. Mediante este, se reducirá gradualmente el arancel de este producto de 176 a 114 euros por tonelada métrica para el 2017. El mayor recorte, hasta los 148 euros se hará al principio, cuando todas las Partes firmen el acuerdo.

A su vez, los países latinoamericanos no solicitarán más recortes de dicho arancel (es decir, la UE no los rebajará más al retomar las negociaciones de la Ronda de Doha) y se retirarán todas las demandas pendientes hechas contra la UE ante la OMC sobre este asunto en particular.

Este tema había trabado las negociaciones del Acuerdo de Asociación, particularmente con Colombia y Ecuador, el cual decidió finalmente retirarse de las negociaciones.

Con este arreglo, Colombia ha manifestado su interés de concluir las negociaciones con la UE en enero del 2010, dadas estas nuevas circunstancias. Asimismo, el presidente de Ecuador, Rafael Correa, anunció que su país podría retomar las negociaciones de un acuerdo con la Unión Europea.

Fuente: Ministerio de Relaciones Exteriores de Ecuador

Como se mencionó, hay elementos que pueden contribuir al avance de la negociación no solo con Colombia y Perú, sino también con Ecuador. En ese sentido, el reciente acuerdo sobre el banano entre los países latinoamericanos y los de la UE facilita el regreso de Ecuador a las negociaciones comerciales.

Pero, el acuerdo tendrá como piso en varias mesas de negociación las concesiones hechas a EEUU. Con lo cual, la UE que había sido un factor de cohesión, se puede convertir en otro nuevo factor de fragmentación de la CAN. Esta posiblemente ingrese a una fase de crisis terminal (por lo menos, en lo comercial).

V. Mercosur

Mercosur y Venezuela: Estructura económica y escenario tendencial

Rita Giacalone

Introducción

El objetivo de este trabajo es analizar la estructura económica del Mercosur actual y de Venezuela, a fin de establecer cual será el escenario de un Mercosur de 5 miembros, si continúan las tendencias actuales. El impulso original del ingreso de Venezuela al Mercosur vino de Brasil que, en los noventa, buscaba acceso a recursos energéticos, mediante una conexión eléctrica entre Venezuela y el norte amazónico¹. Durante una reunión de los presidentes Rafael Caldera (Venezuela) y Fernando Cardozo (Brasil), en 1997, se firmó el contrato de suministro de energía eléctrica desde la central venezolana de Guri hasta Boa Vista y se inició la discusión de una asociación estratégica entre PDVSA y Petrobras².

En Venezuela, Mercosur se veía como un “*polo de atracción geoeconómica de primer orden dentro del escenario integracionista del hemisferio*”,³ porque su comercio intra-bloque representaba 20 % del comercio total de sus miembros y sus exportaciones a terceros habían crecido 25 %. Era un mercado de 200 millones de personas, tenía “*un PIB de 800 mil millones de dólares, un ingreso per cápita de 4.300 dólares, un comercio exterior superior a los 100 mil millones*” y sus economías absorbían la mitad de la inversión extranjera directa (IED) regional. Como Brasil representaba 75 % de la población del Mercosur y la mitad de

¹ Instituto Internacional de Integración -Convenio Andrés Bello. *Boletín Internacional* 64 (31 de marzo 1996): 10 (La Paz, Bolivia); Alejandro Mendible. “Los caminos del encuentro: hacia la integración Venezuela-Brasil”. *El Universal*, 3 julio de 1995, 1-11; Venezuela. Ministerio de Relaciones Exteriores (Caracas: MRE, 1998).

² Eduardo E. Alegrett. “La Energía: Motor de Integración Brasil -Venezuela” *Venezuela Analítica* 15 (junio 1999). El embajador venezolano en Brasil, Alfredo Toro Hardy (“¿Por qué asociarnos al Mercosur”, *El Universal* 29 de agosto de 1996, 1-5) (1996), señalaba que en Brasil existía un déficit de energía eléctrica y que la demanda crecería 5% anual hasta el 2006, para hacer frente a la cual serían necesarias inversiones de 6 mil millones por año hasta el 2005. Esto convertía en rentable a la extracción de crudos pesados de la Faja del Orinoco venezolana.

³ Vilma E. Petrash. “Venezuela y MERCOSUR: ¿La “Conquista del Sur” o... el Sur nos Conquista?” *Venezuela Analítica* 10 (diciembre 1996)

su PIB, para Venezuela el interés económico en Mercosur equivalía al interés en Brasil.

Sin embargo, algunos analistas destacaban que Venezuela no podía entablar relaciones comerciales favorables con Brasil a excepción del campo energético⁴, dado que el déficit del comercio venezolano con Brasil era de 677 millones de dólares, excluyendo las exportaciones petroleras, y de 200, si se agregaban los 90 mil barriles diarios de crudo que se le vendían. En contraposición, existía la posibilidad de atraer inversiones de empresas brasileñas ubicadas en el sur, que producirían en Venezuela para abastecer al norte y nordeste de su propio país⁵, y de empresas venezolanas de siderurgia, construcción, cemento, fertilizantes y productos agroindustriales y alimenticios⁶.

En 2001, Venezuela solicitó formalmente su ingreso al Mercosur y, en 2004, se aprobó que al protocolizarse el acuerdo de complementación económica (ACE 59, 2003), firmado por Colombia, Ecuador y Venezuela con el Mercosur, Venezuela participaría en el mecanismo de consulta y concertación política y en sus reuniones, en carácter de Estado asociado, mientras el cronograma de desgravación del ACE 59 seguiría vigente hasta su ingreso pleno⁷. Este último se aprobó en julio de 2005, sujeto a ratificación por los órganos legislativos de sus miembros y con un año para que Venezuela suscribiera el Tratado de Asunción y diversos protocolos sobre relaciones económico-comerciales, liberara su mercado y asumiera el arancel externo común. Según Gossman⁸, para entonces el interés por el petróleo de Venezuela había pasado de Brasil a Argentina⁹ – mientras estaba bajando en Brasil debido a hallazgos de Petrobras en su territorio –, que, además, después del *default* de 2001, debía su recuperación a la compra de bonos por Venezuela, que le había permitido no recurrir al FMI. En Venezuela el interés económico en Brasil había sido desplazado por un interés político porque “*como miembro del Mercosur [el nuevo gobierno de Venezuela] tendría una protección adicional en el campo internacional*”.

⁴ Alegrett, 1999.

⁵ Toro Hardy, 1996.

⁶ Petrash, 1996.

⁷ Migdalia Mora Arcaya. “Negociaciones CAN-Mercosur. Incidencia en el comercio exterior venezolano” X Jornadas de Comercio Exterior (Valencia: Cámara de Industriales del Estado Carabobo, 24 de julio 2004).

⁸ Eleonora Gossman. “Aprueban ingreso de Venezuela al Mercosur como miembro pleno” *El Clarín* (Buenos Aires) 9 de diciembre 2005.

⁹ Desde 2004 Argentina experimenta una crisis energética en torno al gas, que hace más interesante una asociación con Venezuela.

El proceso de ingreso ha sido lento. Falta la ratificación del congreso de Paraguay, después de que el brasileño lo hiciera en diciembre de 2009,¹⁰ y Venezuela no ha cumplido los requisitos de firma de tratados a que se comprometió. Sin embargo, en mayo de 2009 adoptó el cronograma arancelario del Mercosur, recibiendo tratamiento preferencial similar al de Paraguay y Uruguay, que permite plazos mayores para abrir su mercado a los productos de los otros miembros.¹¹

Estructura económica y evolución reciente del Mercosur

El indicador para evaluar la estructura económica de un acuerdo de integración es, en primer lugar, el comercio. Entre 1994 y 1998, Mercosur aumentó cinco veces el valor de sus exportaciones intrarregionales (de 4.000 millones de dólares a 200.000), que pasaron de representar 8,9 % a 25 %, del total junto con el crecimiento de las inversiones brasileñas en Argentina y viceversa. Desde 1998, ese comercio retrocedió, afectado por los diferentes regímenes cambiarios (cambio fijo en Argentina y cambio flotante, en Brasil) de los dos socios mayores, alcanzando su mínimo en 2002. Aunque desde el 2000 se anuncia el “relanzamiento” del Mercosur, en la práctica los desacuerdos comerciales entre Argentina y Brasil son la norma. No se han cumplido tampoco decisiones tomadas ese año, como metas de inflación máxima de 5 % (2002-2005) y de 4 % (después de 2006) y tope máximo de 3 % del PIB para deuda fiscal del sector público en 2002. En 2001 empresarios argentinos encuestados consideraban que la ventaja de mantener Mercosur era la negociación conjunta con terceros países.¹²

Aunque el comercio intra-Mercosur ha vuelto a crecer desde el 2004, tres años después representaba menos que el comercio de sus miembros con el resto del mundo¹³. Datos de 2009 colocan en 15 % las exportaciones intra-Mercosur y, en 17 %, las importaciones intra-bloque¹⁴. Una razón de este comportamiento fueron los precios altos para productos argentinos, brasileños y uruguayos en el mercado internacional, pero también en el Mercosur se multiplicaron las barreras al comercio y las excepciones a rubros y sectores.

¹⁰ Véase “Amorim festeja el respaldo brasileño al ingreso de Venezuela al Mercosur” www.eluniversal.com 16 de diciembre 2009.

¹¹ “Venezuela adopta cronograma arancelario de Mercosur” www.eluniversal.com 26 de mayo 2009.

¹² Renato Baumann et al. *Los procesos de integración de los países de América Latina y el Caribe: avances, retrocesos y temas pendientes* (Santiago de Chile: CEPAL, septiembre 2002), 23-24, 27.

¹³ “Mercosur. A Turning Point?” *The Economist*. July 5, 2007, Print Edition.

¹⁴ Centro de Economía Internacional, 2009, citado en “Chávez y Santos chocan en Mercosur” www.eluniversal.com 9 de diciembre 2009.

Según el embajador de Brasil en Argentina, “en el primer semestre de 2009, las exportaciones a Brasil [desde Argentina] cayeron un 22%, y las importaciones desde Brasil bajaron un 43%, frente al primer semestre de 2008”¹⁵. En algunos sectores la participación de productos chinos se incrementó mientras que la de brasileños se redujo (siderúrgico-metales, textil-indumentaria, calzados, piedra y sus manufacturas, y madera y muebles) pero, salvo en textil e indumentaria, Brasil tiene participación mayoritaria en Argentina. En el mercado brasileño, la participación de productos argentinos cayó, mientras la de los chinos aumentó (madera-muebles, agrícola, papel-editorial, piedra y sus manufacturas, textil-indumentaria, químico, siderúrgico-metales y maquinaria-aparatos)¹⁶. Además del impacto de la crisis, medidas proteccionistas afectaron la importación a Argentina de 772 productos de Brasil, cuyo gobierno, en reciprocidad, comenzó a exigir en 2009 licencias de importación para algunos productos argentinos¹⁷.

En esta década, las exportaciones de Brasil al Mercosur han crecido menos que sus exportaciones al resto del mundo, lo cual no impide que su participación en las importaciones de sus socios haya aumentado, aunque ha disminuido su participación en las exportaciones de ellos¹⁸. En consecuencia, durante el *boom* de los *commodities*, Brasil dejó de jugar el rol de “motor económico del Mercosur”¹⁹ para sus socios²⁰. Como resultado, los desacuerdos comerciales en Mercosur se han profundizado, porque Argentina y los otros socios menores perciben que el acuerdo aporta menos beneficios comerciales y, poco o nada, a su inserción internacional²¹. Esto se traduce en que, para el gobierno brasileño, Mercosur ha pasado de tener importancia económica a tener importancia diplomática, lo cual coincide con la disminución del interés económico de sus empresarios en la región. Para Brasil, Sudamérica ha perdido importancia, a ex-

¹⁵ Juan Pablo Lohle. “El Mercosur tiene aún varias tareas pendientes” www.lanacion.com.ar, 9 de agosto 2009.

¹⁶ “Los cuatro del Mercosur están unidos en contra del proteccionismo agrícola del Primer Mundo, pero difieren a la hora de posicionarse en materia industrial: Uruguay es más liberal, mientras que Brasil, que antes compartía con la Argentina su oposición a una fuerte apertura, a mitad de este año cambió de posición”, “La Argentina advertirá que Brasil puede dañar al Mercosur” www.lanacion.com.ar, 27 de noviembre 2008.

¹⁷ *LATN Newsletter* 252, dic. 2009, 2.

¹⁸ En el caso de Argentina, esto se debió, a la escasa diversificación de su oferta exportadora y a su desplazamiento por proveedores extra-regionales más competitivos.

¹⁹ Ricardo Andrés Markwald. “Política externa comercial do governo Lula: O Caso do Mercosul” *Revista Brasileira de Comercio Exterior* (LATN), 83, abril-junho 2005, 25.

²⁰ Un ejemplo de la visión negativa argentina en Emiliano Galli. “Brasil despega, último llamado para embarcar” *Comercio Exterior* www.lanacion.com.ar, 17 de mayo 2005.

²¹ Markwald, 2005, 21-31.

cepción de su interés en el desarrollo energético y la infraestructura para sostener su crecimiento económico y atender la demanda asiática vía Pacífico²².

Otros indicadores de la estructura económica de un acuerdo de integración son el porcentaje de productos cubiertos por el arancel externo común, la cantidad y calidad de las cadenas productivas establecidas y el nivel de coordinación de las políticas macroeconómicas de sus miembros. En cuanto al arancel externo, hasta la fecha existe un doble cobro del mismo – un producto extra-Mercosur al que se le agrega valor en un país miembro, cuando se exporta a otros vuelve a pagar arancel -- así como una lista de excepciones que se prorrogó en diciembre del 2007²³.

López y Laplane²⁴ destacan que Mercosur no ha avanzado hacia un escenario “*industrialista, en el cual la integración serviría para estimular la reestructuración del aparato productivo regional -vía economías de escala y especialización- y para avanzar en el proceso de industrialización hacia nuevas actividades con mayor valor agregado*”²⁵. La Secretaría del Mercosur²⁶ reconoce que los foros de competitividad, creados en 2002, no han llegado aún a un diagnóstico consensuado de la primera cadena (madera y muebles) en que se concentraron. Los acuerdos de complementación productiva, como el automotriz, siguen siendo producto de acuerdos entre empresas grandes, usualmente transnacionales²⁷. En cuanto al objetivo de mejorar la inserción internacional del

²² Darc Costa. *Estrategia nacional. La cooperación sudamericana como camino para la inserción internacional de la región* (Buenos Aires: Prometeo, 2005).

²³ ANSAlatina. “Mercosur: eliminar doble cobro AEC y FOCEM, prioridad” www.ansa.it/ansalatina/notizie, 3 de diciembre 2009; “Mercosur prorroga excepciones de arancel”. *La Voz del Interior* (Córdoba) www.lavoz.com.ar/09/12/07, 9 de diciembre 2007. Brasil, unilateralmente, ha eliminado los aranceles sobre exportaciones extra zona que ingresan a ese país desde zonas francas de Paraguay y Uruguay (Marcelo R. Lascano. “La política comercial de Argentina, Brasil y el Mercosur” *Archivos del Presente* Año 11, 43, 2007, 123-138)

²⁴ Andrés López y Mariano Laplane. *Complementación productiva en Mercosur. Perspectivas y potencialidades* RedMercosur-Friedrich Ebert Stiftung (Montevideo), diciembre 2004 www.fesur.org.uy.

²⁵ La complementación productiva más interesante para el Mercosur es de carácter intra-industrial, involucrando la especialización de empresas de distintos países en procesos y actividades de una misma industria, con mayores grados de complejidad o valor agregado, Secretaría del Mercosur. *Cadenas Productivas en el Mercosur* Informe Técnico 017/06 (Montevideo, Uruguay: 2006).

²⁶ Secretaría del Mercosur, 2006.

²⁷ “Los dos países más grandes del bloque establecieron un arancel externo del 35 por ciento para vehículos terminados provenientes de extrazona y fijaron porcentajes de inclusión de autopartes regionales en la fabricación”, “Coordinación de políticas económicas” www.lanacion.com.ar, 24 de abril de 2000, luego de que las compañías instaladas en esos países llegaron a un acuerdo entre ellas.

Mercosur, Nicita, Olarreaga y Soloaga²⁸ concluyen que los *spillovers* productivos del Mercosur no han beneficiado hasta ahora a sus miembros.

El Mercosur enfrenta problemas en la coordinación de políticas macroeconómicas, derivados de la falta de instituciones supranacionales²⁹ para implementar decisiones y de sus asimetrías en tamaño y estructura económica. Aunque acciones concertadas en estos campos reducirían la inestabilidad económica, la regulación de tasas de inflación y solvencia fiscal no se ha alcanzado porque la interdependencia de las economías del Mercosur no es alta, ni siquiera en comercio³⁰. No sólo los requisitos técnicos conspiran para que la coordinación no avance, ya que sus gobiernos aplican restricciones cuando se altera de forma significativa el comercio intrarregional, por condiciones recesivas o por la devaluación de la moneda de un país, que otorga ventajas a sus exportaciones hacia los otros. La falta de sincronización en los ciclos económicos de los países miembros³¹ también tiene efecto negativo sobre la coordinación macroeconómica.

Aunque la expectativa positiva por la presencia de gobiernos progresistas en los países del Mercosur no ha mostrado resultados, los empresarios siguen aprovechando sus oportunidades³². En las negociaciones externas, donde se había depositado grandes expectativas, el balance muestra acuerdos “*con otras economías del Sur, como India, Egipto, Marruecos y Sudáfrica, ... con poca o nula significación económica*” y dificultades para avanzar en las negociaciones con la Unión Europea. Inclusive las posiciones negociadoras de miembros del Mercosur en la Ronda Doha no siempre coinciden -- a fines de 2008, Brasil parecía dispuesto a aceptar una apertura industrial a cambio de la liberalización agrícola de EEUU y la Unión Europea (UE), posición inaceptable para Argentina³³.

²⁸ Alessandro Nicita, Marcelo Olarreaga e Isidro Soloaga. “The Region as an Export Platform to the World? The Case of Mercosur” *Cuadernos de Economía* Año 40, 121, 442-451 (diciembre 2003).

²⁹ Lascano, 2007, 132, ejemplifica la precariedad institucional del Mercosur con la inoperatividad de su tribunal para resolver controversias y la renuencia de Brasil y Argentina a establecer políticas comunes y acciones internacionales compatibles.

³⁰ Valencia Herrera y Jaime Alberto Londoño. “Coordinación de políticas económicas en los procesos de integración” *Ecos de Economía* 17, pp. 133-153 (Medellín, Colombia), octubre 2003 www.eafit.edu.co.

³¹ Juan Ignacio García Pelufo. *Mercosur en busca de una nueva agenda. La inserción del Mercosur al mundo globalizado* (Buenos Aires: BID-INTAL, Documento de Trabajo – IECI- 6, noviembre 2003) www.iadb.org/intal; Catriel Etcheverri. “Mercosur debe alcanzar una mayor coordinación macroeconómica”, *Infobae* 6, 10 de enero 2006 www.prensacancilleria.gov.ar.

³² Gerardo Caetano. “2007: El Mercosur en el cruce de caminos” *Revista Argentina de Economía y Ciencias Sociales* Vol. IX, 16 (verano 2007), 47-76; Cariboni, Diana. “MERCOSUR. Demasiada ambición” (Montevideo: IPS, 10 de diciembre 2005).

³³ “La Argentina advertirá que Brasil puede dañar al Mercosur”. www.lanacion.com.ar, 27 de noviembre 2008.

El análisis de la estructura económica de Brasil y Argentina, socios principales de Mercosur, complementa lo señalado. Entre la segunda guerra mundial y el principio de los ochenta, Brasil experimentó un crecimiento de 7,40 %, pero entre 1981 y 1993, su PIB descendió a un promedio de 1,6 %, mientras la inflación superaba el 80 %³⁴. Desde entonces se impulsaron reformas de la economía asociadas con un nuevo período de expansión y la creación del Mercosur (1991). En los noventa también se aplicaron reformas que controlaron la inflación. Laplane y Sarti³⁵ consideran que, a pesar de declaraciones que responsabilizan a factores externos por su débil crecimiento industrial en los noventa, éste se debió a la sobrevaluación del tipo de cambio y las altas tasas de interés. Ambos factores forzaron a las empresas industriales a descuidar el desarrollo tecnológico y a especializarse en actividades intensivas en ventajas naturales o con menor exposición a la competencia externa. Shapiro³⁶ agrega otro factor – el “costo país”, ya que el acero brasileño cuesta de 6 a 12 % más que el promedio internacional, por transporte, capital e impuestos.

La desvalorización cambiaría en los últimos años del gobierno de Cardoso eliminó el déficit comercial en productos manufacturados, actuando como protección adicional para la industria, pero el principal estímulo fue la mayor demanda de insumos de las economías asiáticas, en especial de China. Desde los noventa, las exportaciones brasileñas tienen como principal componente a los productos primarios (40 % de las totales), orientados a Asia y Europa (comercio inter-industrial), y las demás manufacturas, orientadas a EEUU y América Latina, representan otro 40 %³⁷ (comercio intra-industrial). Según Magalhaes Prates³⁸, este crecimiento de las exportaciones de productos manufacturados (vehículos automotores, aviación, muebles, etc.) se apoyó en sucesivas devaluaciones del real y en la recuperación de mercados extra-Mercosur, porque la retracción de la economía argentina, después de 2001, obligó a buscar merca-

³⁴ Charo Quesada. “Un gigante que necesita seguir creciendo. Un economista brasileño propone estrategias para acelerar el desarrollo de la economía más grande de Sudamérica” *BIDAMERICA* 2005.

³⁵ Mariano Laplane y Fernando Sarti. “Prometeo encadenado: Brasil en la industria mundial en el inicio del siglo XXI” en L. Coutinho, D. Magalhaes Prates y J. da Silva, coord., *Economía brasileña contemporánea* (Madrid: Fundación Cultural Hispano-Brasileña-Marcial Pons Ediciones, 2008), 229-253.

³⁶ Helen Shapiro. “Análisis de las políticas de promoción de exportaciones en Brasil” *Integración y Comercio* Año 1, 3 (septiembre-diciembre 1997), 73-98.

³⁷ Laplane y Sarti, 2008, 237, 239-240; Isabelle Maag. “Brazil’s Foreign Economic Policy: South – South, North – South or both?” *Friedrich Ebert Stiftung Briefing Papers* (Geneva, March 2005).

³⁸ Daniela Magalhaes Prates. “La inserción externa de la economía brasileña en el gobierno de Lula” en L. Coutinho, D. Magalhaes Prates y J. da Silva, coord., *Economía brasileña contemporánea* (Madrid: Fundación Hispano-Brasileña-Marcial Pons Ediciones, 2008), 69-114.

dos en el resto del continente. En este contexto, los industriales brasileños han comenzado a cuestionar la falta de negociaciones comerciales con EEUU³⁹, después del fracaso del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA), porque su comercio de productos manufacturados con ese país se ve perjudicado por falta de un acuerdo preferencial, como tienen México y Chile, y porque el acceso al mercado sudamericano no satisface las expectativas generadas.

A mediados de esta década, Brasil creció a tasas fuertes, debido a buenos precios internacionales para sus *commodities* (soya, carne, etc.) y al crecimiento del crédito interno. En 2003 hubo ganancias record por exportaciones, impulsadas por la demanda china de soya y hierro, y se recuperó la exportación de manufacturas (vehículos y repuestos, químicos, maquinaria, papel y pulpa, zapatos, etc.). También se diversificaron los clientes comerciales de Brasil, ya que si bien entre 2000 y 2003 las exportaciones a EEUU y Europa crecieron 26.4 % y 24.9 %, respectivamente, las que fueron hacia África lo hicieron en 112.3 %, al Medio Oriente 109.7 %, a Europa Oriental, 108.6 % y a Asia, 84.6 %.

No es la primera vez que Brasil experimenta períodos de crecimiento económico, apoyados en su oferta exportadora diversificada (*commodities* agrícolas y productos manufacturados), que más tarde se alteran. Un punto de inflexión en la voluntad del gobierno brasileño de hacer permanentes estas condiciones, puede verse en 2006, cuando concedió exenciones impositivas a inversionistas extranjeros que compraran bonos públicos o privados en el mercado doméstico. La reacción a la medida fue positiva por cuanto la moneda brasileña alcanzó entonces su precio máximo con respecto a los cinco años previos. Además Brasil se convirtió en foco de atracción para la IED, que para 2007 alcanzó US\$ 34.585M⁴⁰. Empresas extranjeras y nacionales anunciaron a principios de 2008 importantes inversiones productivas en Brasil. Las razones de este interés se vinculan también con una mejor calificación de riesgo de Brasil por Standard & Poors, sus proyecciones de crecimiento (alrededor de 4,8 % para 2008 y de 3,9 % para 2009) y el control de la inflación.

En el sector externo, la política comercial de Brasil en esta década, aunque diversificó y abrió frentes de negociación comercial, siguió asumiendo posiciones defensivas, más propias de una política de sustitución de importaciones que de apertura comercial. Según Da Motta Veiga⁴¹, esto se debe a que en el ámbito

³⁹ Según Celso Amorim, en 2010 Brasil podría negociar con EEUU un acuerdo comercial, incluyendo tecnología, inversiones, seguridad alimentaria y etanol, aunque sin rebajas arancelarias, citado en *LATN Newsletter* 252, diciembre 2009, 7.

⁴⁰ Stefania Vitale. "Brasil apuesta al despegue" Parte I. *Invest Venezuela* (CONAPRI, Caracas, 10 de mayo 2006; "Brasil concede exención fiscal a inversionistas extranjeros" www.AmericaEconomia.com (Edición 318) 17 de febrero 2006; "Brasil, foco de millonarias inversiones" www.AmericaEconomia.com 11 de agosto 2008.

⁴¹ Pedro da Motta Veiga. "A política comercial do governo Lula" *Revista Brasileira de Comercio Exterior* (LATN) 83, abril-junho 2005, 2-9.

doméstico el gobierno de Lula Da Silva (2003-2010) continúa las políticas macroeconómicas de los gobiernos anteriores, mientras las negociaciones comerciales internacionales sirven para mostrar mayor independencia frente a los países desarrollados. Brasil enfatiza las negociaciones multilaterales (Ronda Doha) porque su nivel de exigencia es menor que el de las bilaterales o bi-regionales (UE-Mercosur, por ejemplo). Además, Brasil puede jugar un rol de liderazgo en defensa de las posiciones de los países en desarrollo, que atrae la atención mediática e implica costos bajos para la economía brasileña. Esto explica porque Brasil firma acuerdos comerciales sur-sur con países que representan poco como mercados para su producción pero que suman votos en las negociaciones multilaterales. Sin embargo, también esto puede relacionarse con transformaciones de la estructura económica de Brasil, como el surgimiento de un sector agroindustrial desarrollado, que demanda posiciones negociadoras fuertes en materia agrícola frente a EEUU y la UE.

En la actualidad, los bancos han comenzado a recortar el crédito al consumo y a la producción y las inversiones extranjeras a Brasil declinan. Aunque el gobierno ha reducido su deuda externa (de 60 % del PIB a menos del 40 % entre 2002 y 2008)⁴², el clima económico positivo estimuló el endeudamiento externo del sector privado. Esto crea problemas en una coyuntura en la cual compañías e inversionistas extranjeros venden bonos y activos en Brasil para cubrir pérdidas en otros países, agravando la pérdida de valor de los activos en la Bolsa y la falta de créditos para producir y exportar. Para enero de 2009, habían sido suspendidos o cancelados proyectos por un total de US \$ 28.000 millones, mientras se registraba una importante pérdida de empleo industrial en el área de Sao Paulo, que genera 40 % del PIB industrial brasileño⁴³.

En 2008, la UE, que aplicaba un embargo a la carne vacuna brasileña de Sao Paulo, Paraná y Mato Grosso do Sur, profundizó sus exigencias sanitarias y, prácticamente, Brasil quedó fuera del mercado europeo, al cual en el año previo había enviado 290.000 toneladas de carne vacuna⁴⁴. Esto es importante porque en 2007 el sector agropecuario representó 4,7 % del PIB, porcentaje que venía reduciéndose desde 2003, cuando fue del 7,4 %, pero participaba con 32 % de las exportaciones totales y el sector exportador, desde 2002, es el motor de la economía⁴⁵.

⁴² En 1994 la deuda pública representaba 30% del PIB; en 1998, 42% y, en 1999, 50 %, Vitale, Stefania. "Brasil apuesta al despegue" Parte I. *Invest Venezuela* (CONAPRI), 10 de mayo 2006.

⁴³ "The credit crunch reaches Brazil Inc". *The Economist*, November 6, 2008; "Despidos e inversiones abortadas en Brasil" www.lanacion.com.ar, 19 de enero 2009.

⁴⁴ José Crettaz. "Europa no le comprará carne a Brasil" www.lanacion.com.ar, 31 de enero 2008.

⁴⁵ Oficina Económica y Comercial. Embajada de España en Brasilia. *Estructura económica Brasil* (mayo 2008) www.oficinascomerciales.es/icex

El sector industrial representó, para ese mismo año, 24,6 del PIB con un crecimiento del 5%. Su participación en las exportaciones brasileñas, fue de 49,3 % en productos semi manufacturados, 20,8 % en bienes de capital, 16,6 % en petróleo y derivados y 13,3 % en bienes de consumo. EEUU y Argentina son los principales socios comerciales de Brasil en exportaciones, pero están perdiendo peso relativo. Se calcula que el sector servicios representa 56 % del PIB, pero buena parte de ello corresponde a la economía informal, mientras el turismo no está bien explotado ni tiene mucha representación en el PIB. Uno de los factores que más afecta su crecimiento y el del resto de la economía es el transporte deficiente y caro⁴⁶.

En cuanto a energía, sus reservas de petróleo y gas natural eran, respectivamente, de 14.400 millones de barriles y 275.537,66 millones de metros cúbicos. Aunque en 2006 Brasil llegó a la autosuficiencia petrolífera, la mayor parte de los nuevos hallazgos no entrarán en explotación hasta el 2013⁴⁷. Por lo tanto, las carencias más importantes de la economía de Brasil se relacionan con energía y desarrollo de infraestructura, en especial para que sus exportaciones alcancen la costa pacífica y lleguen con menor costo y tiempo a puertos asiáticos⁴⁸. En tanto los recursos para solventar estos problemas se encuentran fuera del Mercosur – en Venezuela y Bolivia, para energía, y en los países del Pacífico para infraestructura – el acuerdo está perdiendo relevancia para el gobierno brasileño.

La estructura económica de Argentina se basa en sus recursos naturales, que sustentan una economía agroexportadora de calidad y diversificada. Desde fines de la segunda guerra mundial se aplicó una política de industrialización por sustitución de importaciones, de la cual surgieron empresas que existen todavía y otras que desaparecieron, en especial desde la década de los setenta. Hasta mediados de los ochenta, el principal factor que afectó a la economía argentina fue su extrema inestabilidad política, con cambios abruptos de política económica y episodios de alta inflación, devaluación, déficit fiscal e intervención del Estado⁴⁹.

Los noventa fueron una etapa de ajuste estructural (privatizaciones, apertura económica, convertibilidad monetaria⁵⁰, etc.) que culminó con el *default* de Argentina en 2001, por la imposibilidad de enfrentar el endeudamiento externo, el déficit fiscal y la convertibilidad de la moneda. Después de una devaluación fuerte y del abandono de la paridad peso-dólar, se volvió a ciertos niveles de regulación e intervención del Estado en la economía. Las reformas de los noventa

⁴⁶ Oficina Económica y Comercial. Embajada de España en Brasilia, 2008

⁴⁷ *Idem*.

⁴⁸ Costa, 2005, 178-194.

⁴⁹ Deloitte, "Argentina. Estructura Económica del País" *Síntesis para ejecutivos*, 30 de Abril 2006. (www.deloitte.com/conózcamos)

⁵⁰ El plan de convertibilidad fijaba al peso argentino el mismo valor que al dólar estadounidense.

provocaron mayor atracción de IED, aumento del PIB y control de la inflación, pero la sobrevaluación del peso afectó la competitividad de la industria e incrementó la desocupación. La crisis y devaluación del real en Brasil, su principal socio en Mercosur, también tuvo efectos negativos y agudizó el proceso de desindustrialización cuando empresas argentinas y brasileñas se mudaron a Brasil para beneficiarse del menor costo de servicios, mano de obra e insumos⁵¹. En la segunda mitad de la década, el fin de los ingresos fiscales por privatizaciones llevó al gobierno a endeudarse porque la ley de convertibilidad le impedía emitir pesos⁵².

Desde principios de esta década, la agricultura (cereales y oleaginosas), la ganadería (vacunos y bovinos) y las industrias agropecuarias (azúcar, frutas miel, vinos, etc.) asumieron el rol central en las exportaciones argentinas. Entre 1991 y 2001, el sector aumentó su producción casi 70 % como consecuencia de mejoras en semillas, fertilizantes, equipos, etc., beneficiándose de un dólar bajo, que abarataba insumos, y de la estabilidad cambiaria, pero, desde 1996, sufrió por altas tasas de interés y baja de los precios internacionales. La ganadería fue afectada por brotes de aftosa y restricciones al ingreso de carne en países europeos. Luego de 2002, la situación se revirtió por la devaluación del peso y el aumento de los precios internacionales de la carne, pero las retenciones a las exportaciones, impuestas por el Estado, reducen el margen de ganancia de los exportadores privados y su nivel de reinversión en el sector. Agricultura, ganadería, pesca, silvicultura y minería representan más del 8 % del PIB⁵³.

El sector industrial representa 16 % del PIB. Las industrias manufactureras más importantes son la agropecuaria y de productos alimenticios, automóviles y camiones, maquinaria y equipos, metalúrgica, química, papel y celulosa, petroquímica y textiles. El sector industrial fue afectado en forma negativa por la convertibilidad, en especial después de 1998. Su participación en el PIB bajó de 17,5 % en 1997 a 15,4 % en 2001⁵⁴ y en la actualidad ha recuperado los niveles que tenía para 1998. Pero Schvarzer⁵⁵ considera que el desempeño de la industria argentina durante los noventa debe matizarse porque mientras electrónica, máquinas herramientas, astilleros, etc., tuvieron un comportamiento negativo, el sector automotriz, alimentario (aceitero, cerveza, vino, lácteos, etc.) y empresas básicas (acero, etc.) crecieron.

⁵¹ Un gráfico sobre tasas de desempleo en Argentina y Brasil muestra que a partir de 1998 el desempleo aumentó en Argentina y comenzó a disminuir en Brasil, Roberto Lavagna. "Política económica y deuda" en R. Bielsa, R. Lavagna y H. Rosatti. *Estado y globalización: El caso argentino* (Buenos Aires: Rubinzal-Culzoni Editores, 2005), 63-103.

⁵² Deloitte, 2006.

⁵³ Deloitte, 2006.

⁵⁴ Deloitte, 2006

⁵⁵ Jorge Schvarzer. *La industria que supimos conseguir* (Buenos Aires: Planeta, 1996), 323-324.

También debe matizarse el impacto de la inversión extranjera en esa década, ya que se considera responsable de la crisis de 2001 a las “*inversiones golondrinas*” atraídas a la Bolsa argentina por la convertibilidad del peso. También hubo inversión extranjera directa en el sector productivo y el 66 % de ella fue para ampliar inversiones existentes y 34 %, para proyectos nuevos. En general, 42 % fue a infraestructura, 30 % a industria manufacturera (más de la mitad a automotriz, alimentos y bebidas y petróleo y derivados) y 19 % a actividades extractivas. Una encuesta de 1998 a 1533 empresas argentinas arrojó que 88 % de ellas realizó inversiones en tecnología entre 1992 y 1996, incorporando, en especial, bienes de capital. Además en esa década se profundizó la internacionalización de las grandes empresas argentinas, 31,3 % de las cuales invirtió en Brasil y 28,3 % en Venezuela (hierro y acero)⁵⁶.

Los sectores financieros, de seguros e inmobiliario representan más del 19 % del PIB. Durante los noventa, el sistema bancario se redujo en número debido a la crisis del tequila pero el principal golpe lo recibió en el 2001 cuando “*los depósitos cayeron... ante la desconfianza respecto a la continuidad de la convertibilidad y en 2002 el congelamiento de los depósitos y la pesificación asimétrica fue un duro golpe para las entidades y para el crédito*”⁵⁷. Servicios como publicidad, computación y consultoría tienen alto desarrollo y nivel similar al internacional. El comercio minorista es importante en número, dada la cantidad creciente de trabajadores autónomos. En general, comercio, hotelería y restaurantes representa más del 14 % del PIB.

La privatización del petróleo y del gas incorporó a la industria a compañías privadas, nacionales y extranjeras. A excepción de ciertos tipos de crudo, la Argentina se autoabastece de petróleo y gas. El uso de este último se extiende también al transporte y cerca de 10 % de la flota automotor lo utiliza. También provee a Chile, mediante un gasoducto a través de los Andes, pero desde 2002 la falta de inversiones ha puesto en riesgo ese abastecimiento. La generación, transporte y distribución de electricidad fueron privatizadas en los noventa, con intervención de compañías multinacionales europeas y estadounidenses. Hasta 2003 la producción de electricidad sobrepasó la demanda doméstica, lo que permitió su exportación a Brasil y Chile. Desde entonces, la falta de inversiones y el crecimiento de la demanda doméstica producen restricciones al abastecimiento⁵⁸.

En resumen, aunque Mercosur sigue teniendo potencial, ha perdido importancia económica para Brasil y no muestra niveles profundos de integración ni de

⁵⁶ SELA. *Estudio sobre la participación del sector privado en los procesos de negociación comercial en marcha en la región* (Caracas: XXVIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, 14-16 de octubre 2002), 13,16-17, 23-25.

⁵⁷ Deloitte, 2006.

⁵⁸ Deloitte, 2006.

interdependencia económica, excepto en comercio y aranceles⁵⁹. La pérdida de interés brasileño en Mercosur puede haber aumentado el interés de Argentina por el ingreso de Venezuela y su aporte energético. De esta forma, comercio y energía son los principales indicadores para medir los efectos del ingreso de Venezuela al Mercosur.

Estructura económica de Venezuela y evolución reciente

Desde 1935, el petróleo es el eje central de la economía venezolana ya que los altibajos del presupuesto del gobierno nacional dependen de la cantidad de ingresos petroleros manejados. Esto crea un patrón de acumulación de capital (economía rentística), que descansa sobre excedentes financieros generados en el ámbito internacional por la actividad petrolera. El Estado capta este ingreso, porque desde los años setenta es propietario de los yacimientos petroleros, y lo redistribuye según sus planes y programas de desarrollo económico⁶⁰.

El principal instrumento de redistribución del Estado venezolano es el tipo de cambio. Cuando está sobrevaluado (la relación con el dólar es positiva para la moneda venezolana), el Estado recibe divisas del mercado petrolero internacional y las cambia en el ámbito nacional a un precio menor al que realmente tienen. Con este mecanismo, transfiere capacidad de compra de bienes y servicios a su población e impulsa el crecimiento de la economía porque la redistribución alimenta la inversión nacional pública y privada. Por el contrario, cuando el Estado devalúa su moneda, paga en el ámbito nacional con una moneda de menor valor y se queda con mayor proporción de la renta petrolera. Esto disminuye la inversión privada y la productividad del capital y del trabajo, creando conflictos entre sector público y privado y trabajadores⁶¹.

El petróleo transformó toda la estructura económica venezolana porque la industria petrolera requería servicios gubernamentales (electricidad, transporte y comunicaciones) y sociales (educación, salud) más técnicos y sofisticados que los de la economía agro-exportadora anterior. Reformas a la legislación petrolera,

⁵⁹ Dante Sica, ex Secretario de Industria, Comercio y Minería de Argentina, estudió los primeros 15 años del Mercosur, incluyendo alteraciones de las estructuras económicas de sus socios y cambios en sus variables macro, y concluyó que la relación de esas transformaciones con la integración es sólo parcial porque también incidieron factores exógenos (*shocks*, etc.) y el mantenimiento de las debilidades macro de sus esas naciones, Dante Sica. "Mercosur: Evolución y perspectivas" *Seminario 15 años de Mercosur: Evaluación y perspectiva*, marzo 2006 www.abeceb.com.ar, 19.

⁶⁰ Asdrúbal Baptista y Bernard Mommer. 1989. "Renta petrolera y distribución factorial del ingreso" en H. P. Nissen y B. Mommer, eds. *Adiós a la bonanza: Crisis de la distribución del ingreso en Venezuela* (Caracas: ILDIS-Nueva Sociedad, 1989), 15-40.

⁶¹ Reinier Schliesser y José I. Silva. "La renta petrolera y el crecimiento económico de Venezuela. Análisis del período 1913-1995" (Caracas: BCV- Serie Documentos de Trabajo 23, abril 2004) www.bcv.org.ve.

que establecieron en los cuarenta una repartición en partes iguales de las ganancias por explotación del petróleo entre compañías privadas y gobierno, y la expansión de las exportaciones petroleras después de la segunda guerra mundial, permitieron crear un proyecto de desarrollo basado en la diversificación económica y en una industria que produciría para un consumo doméstico ampliado⁶². El proyecto se interrumpió entre 1948 y 1957, durante el gobierno del General Marco Pérez Jiménez, que enfatizó la inversión en servicios, construcción y administración pública, el gasto en defensa y obras públicas y una política regresiva de distribución del ingreso. En los sesenta, con el regreso de la democracia, se impuso una política de industrialización por sustitución de importaciones⁶³.

Existe un conflicto de intereses en torno de la actividad petrolera – mientras el sector petrolero y de servicios favorece el libre comercio, la libre movilidad de capitales y una moneda fuerte, el sector productor de bienes orientados al mercado doméstico (industria, agricultura y ganadería) prefiere medidas de protección aduanera. Después de 1958, la conciliación de élites en el gobierno democrático estableció una política económica en la cual las políticas macroeconómicas satisficieron a los sectores orientados hacia fuera, mientras se subsidiaba a los orientados hacia adentro⁶⁴.

El crecimiento de la economía venezolana entre 1950 y 2000 se divide en dos etapas. Hasta 1977 el PIB creció a tasas de 2,8 % para disminuir luego a una tasa anual promedio de -1,3 %. La productividad aumentó hasta 1974 (tasa promedio de 3,4 %) pero entre 1974 y 2000 estuvo en -2 %. Debido a estas tendencias, para ese último año el PIB por habitante era casi el mismo que en 1963⁶⁵. Por lo tanto, hasta mediados de los setenta hubo crecimiento sostenido y, desde entonces, este movimiento se estancó. En ambas etapas, los recursos financieros derivados del petróleo, canalizados a través del gasto público, constituyeron el motor de la economía.

Entre 1977 y 2000, sucesivos gobiernos experimentaron con distintos modelos de desarrollo para enfrentar las presiones domésticas e internacionales sobre la economía venezolana, pero ninguno consiguió alterar el rol central del petróleo y del Estado. En 1994 se inició una crisis financiera con la quiebra del Banco Latino, que arrastró a 18 bancos. Una política de mini-devaluaciones del Bolívar buscó evitar una mayor devaluación y frenar la inflación, pero esto sólo podía mantenerse con tasas de interés altas. Aunque el Estado otorgó auxilios financie-

⁶² Sergio Aranda. *La economía venezolana* (Caracas: Pomaire, 1984).

⁶³ Moisés Naím. “The Launching of Radical Policy Changes, 1989-1991”, 39-94 en J. Tulchin, ed. *Venezuela in the Wake of Radical Reform* (Washington: Woodrow Wilson Center-Lynn Rienner, 1993)

⁶⁴ Jeffrey Frieden. *Debt, Development, and Democracy* (Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1991), 183-185.

⁶⁵ Omar Bello y Norka Ayala. “Hechos estilizados del crecimiento económico en Venezuela, 1950-2000” *BCV Foros* 10 (Caracas, abril 2004), 41-69.

ros a los bancos para mantener tasas de interés reales positivas, varios no pudieron hacer frente al pago de esos intereses. La situación llevó a establecer un sistema de control de cambios y precios, que ocasionó distorsiones en el mercado de divisas y agudizó los problemas del sector productivo. Se volvió también a una política de subsidios para el sector agrícola y al refinanciamiento de la deuda de los agricultores con la banca. Así el gobierno aplicó políticas de ajuste heterodoxo, similares a las aplicadas durante la crisis de la deuda externa (febrero de 1983), con el problema de que a mediados de los noventa el Estado no contaba con recursos fiscales, por ingresos petroleros o reservas, para sostener estas políticas. En 1996, con una inflación de 103 % y una baja de 40 % en los salarios reales, el gobierno recurrió al FMI y lanzó un nuevo programa de ajuste ortodoxo⁶⁶.

En este período las exportaciones petroleras venezolanas tuvieron tendencia decreciente, lo que disminuyó la renta del gobierno y su rol como motor de la economía. Las razones de esta situación fueron el crecimiento de la población venezolana, que incrementó el uso de energía, el agotamiento de yacimientos petroleros de fácil extracción y la reducción del precio del petróleo en el mercado internacional, por la aparición de otras fuentes de energía⁶⁷.

Para Machado y Useche⁶⁸, la magnitud de la caída de la economía venezolana en los últimos años del siglo XX representó una crisis estructural, en la cual los conflictos económicos y sociales no pudieron regularse mediante los mecanismos existentes, las instituciones fueron cuestionadas y las preferencias políticas se enfrentaron para re-estructurar la economía a su favor. Desde la crisis de la deuda externa la moneda venezolana sufrió devaluaciones, que afectaron el consumo doméstico. La caída en la demanda afectó al sector privado, que disminuyó sus inversiones, y a los trabajadores, que pasaron crecientemente al sector informal. Los cortos lapsos en que aumentó el gasto público, hubo más alzas de precios que de productividad o empleo, por la incertidumbre acerca de si el gobierno mantendría el nivel de gasto público o volvería a reducirlo, dados los vaivenes de la política económica y la incapacidad del sector privado de aumentar la oferta a corto plazo.

Con este trasfondo, en 1998, llegó al gobierno una coalición cívico-militar de izquierda. Hasta principios de 2001 el gobierno centró su atención en la reforma constitucional, la realización de elecciones y la reforma administrativa. Desde entonces, el énfasis pasó a la economía, en un intento por cambiar su estructura.

⁶⁶ Leonardo V. Vera. "A Chronicle of a Latin American Country Financial Crash: The Case of Venezuela" *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* (Caracas) VI, 2 (Julio-diciembre 2000), 177-208.

⁶⁷ Schliesser y Silva, 2004.

⁶⁸ Gustavo Machado y María Cristina Useche. "Influencia de los mecanismos de distribución de la renta petrolera en la productividad del sector privado, 1983-1999" *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* (Caracas) VII, 2 (julio-diciembre 2001), 227-237.

El eje del programa económico 2001-2007 fue el petróleo y la estrategia consistió en defender sus precios internacionales y redimensionar PDVSA. Sin embargo, los ingresos petroleros en crecimiento y la sobrevaluación del bolívar hicieron que la demanda se orientara a la importación de bienes de consumo, antes que de capital y materias primas, pues producir en Venezuela resulta más caro que importar. Además cualquier recorte en la producción petrolera, para mantener precios altos, genera efectos recesivos en la economía dado “*el efecto multiplicador del gasto petrolero sobre la economía no petrolera*”⁶⁹. Así, junto a la caída del PIB⁷⁰, la inflación había alcanzado 21 % para 2002 y el desempleo, 15 %⁷¹.

La crisis política de abril del 2002 y la huelga petrolera de diciembre 2002 – enero 2003 exacerbaban el comportamiento negativo de la economía, aunque “*desde el cuarto trimestre del 2001 ya la economía registraba una importante desaceleración de la tasa de crecimiento del PIB*”. Este se había contraído 4,4 % y el bolívar había perdido más de 40 % de su valor, antes del inicio de la huelga que desató los hechos de abril de 2002. En enero de ese año, el BCV había usado \$7 mil millones de dólares en un intento por defender la moneda venezolana. La crisis económica precedió, entonces, a la crisis política, aunque el gobierno usó a esta última para justificar los problemas económicos⁷².

Para García y Reyes⁷³, en ese período creció la dependencia petrolera porque los ingresos por petróleo pasaron de 5,8 % en 1998, a 15,9 % en el 2006. También la exportación de crudo creció en el total exportado – en 1998, las exportaciones petroleras fueron de 12.178 millones de dólares y para el 2006, de 48.150 millones de dólares. En cuanto a participación en el PIB, en 1998, los ingresos petroleros representaban 11,66 % del mismo, pero en 2006, eran 14,16. Los ingresos fiscales no petroleros aumentaron del 5,7 al 15,8 %, básicamente por los impuestos a las transacciones financieras y el impuesto al valor agregado. En el sector exportador, junto con el continuo dominio de las exportaciones petroleras sobre las no petroleras, se observa el descenso de estas últimas luego que

⁶⁹ José Guerra. *La política económica en Venezuela, 1999-2003* (Caracas: UCV-CDCH, 2004)

⁷⁰ Un gráfico en Guerra (2004, 52) muestra que el PIB por habitante, en bolívares constantes de 1984, era casi igual en 2002 que en 1950, después de haber alcanzado su pico máximo en 1978 y otros picos menores, sucesivamente descendentes, en 1992, 1998 y 2000.

⁷¹ Guerra, 2004, 36-39, 53.

⁷² Francisco Rodríguez. “An Empty Revolution. The Unfulfilled Promises of Hugo Chávez”, *Foreign Affairs*, March/April 2008.

⁷³ M. García y R. Reyes. “Análisis de la Política Económica en Venezuela. 1998-2006”, *Oikos* N° 26, 25-47 (Universidad Católica Silva Henríquez, Santiago de Chile, 2008) www.edicionesucsh.cl/oikos/, utilizan estadísticas gubernamentales para llegar a estas conclusiones. La mayoría de los analistas, sin embargo, dudan de las estadísticas oficiales venezolanas de los últimos años.

el gobierno prohibió la exportación de rubros agrícolas tradicionalmente exportados (café y arroz), para mantener sus precios controlados en el ámbito nacional⁷⁴.

El PIB creció 17,9 % en 2004, 9,3 por ciento en 2005 y 10,3 en 2006⁷⁵, lo que se relaciona con el aumento sostenido del precio internacional del petróleo venezolano. Sin embargo, en general, el crecimiento de la economía de Venezuela entre 1999 y 2006 fue sólo del 2,7%, por la caída de la inversión privada nacional y extranjera. La IED descendió de 6.200 millones de dólares, en 1997, a 2.520 millones de dólares, en 2003 y, para 2006, había alcanzado cifras negativas (-543 millones de dólares). El mayor inversionista fue el Estado, dejando poco espacio para los actores privados, pero la inversión estatal no favoreció el desarrollo de un aparato productivo independiente del ingreso petrolero⁷⁶. Más aún, el gasto público no consiguió revertir una declinación del 7 % en la inversión productiva privada⁷⁷.

En 2007, el gobierno introdujo cambios económicos en los artículos a reformar en la constitución, con la finalidad de establecer un socialismo real que daba prioridad, entre las formas de propiedad, a la pública o estatal y a la social, ésta última ejercida también por el Estado (Artículo 115)⁷⁸. Luego del rechazo electoral a la reforma constitucional, el gobierno aprobó varias de estas medidas mediante la Ley Habilitante -- aprobada por la Asamblea Nacional en febrero de 2007, por 18 meses --, durante los cuales el presidente promulgó 27 leyes del área económica sin intervención parlamentaria⁷⁹.

Aumentaron también las estatizaciones de empresas privadas, nacionales y extranjeras. Venezuela elevó los *royalties* a pagar por los inversores extranjeros de 1% a 30 % y reclamó la propiedad mayoritaria en todas las asociaciones estratégicas del sector petrolero. Mientras algunas empresas aceptaron, otras se

⁷⁴ “Cae exportación no petrolera y se afianza el modelo rentista” www.eluniversal.com, 22 de agosto 2009; “Exportaciones no tradicionales se contraen de \$3,5 a 1,5 millardos” www.eluniversal.com, 9 de diciembre 2009.

⁷⁵ García y Reyes, 2008, 27.

⁷⁶ García y Reyes, 2008, 38. En Venezuela una baja del precio internacional del petróleo o “un manejo discrecional de los instrumentos de política económica” generan “inestabilidad recurrente”, que afecta negativamente las decisiones de inversión del sector privado, Emmanuel Borgucci, J.Fuenmayor y M. Vargas de Morales, “La concepción del desarrollo latinoamericano y el discurso económico: caso Venezuela” *Cuadernos latinoamericanos* 20 (diciembre 2000): 64.

⁷⁷ Sary Levy-Carciente y José Guerra, “Balance económico 2009 y Perspectivas 2010” (Caracas: 28 de diciembre 2009), 4.

⁷⁸ *Tal Cual*, 27 de agosto 2007; José Guerra. “Aspectos económicos de la reforma constitucional I, II y III” *Firmas de Facas* (agosto 2007a) www.firmasdefaces.blogia.com.

⁷⁹ Fidel E. Orozco. “Habilitante expiró con 41 decretos aprobados” www.eluniversal.com, 1 de agosto 2008.

retiraron de Venezuela⁸⁰. Otros sectores afectados fueron el cemento (estatización de Cemex, Lafarge y Holcim), el siderúrgico (Sidor, Tavsa, etc.), los servicios públicos (compañía telefónica y de electricidad) y el agroalimentario (expropiación de empresas productoras y distribuidoras)⁸¹. Esto no desalentó totalmente a la inversión extranjera directa, atraída por un mercado con altos ingresos petroleros, pero se advierte la sustitución de capital y tecnología de EE.UU. por la de países políticamente afines al gobierno (Irán, Rusia)⁸².

La ocupación de tierras y empresas del sector agroalimentario por el gobierno venezolano repercutió en su relación con Mercosur⁸³. Como ni las tierras ni las empresas intervenidas generaron aumento de la producción doméstica, crecieron las importaciones directas por el gobierno de alimentos de Brasil y Argentina⁸⁴, en un período en el cual los ingresos petroleros dispararon la demanda. Hubo reorientación de proveedores, pues alimentos previamente importados de la Comunidad Andina y Colombia, pasaron a importarse del Mercosur, aún antes de la salida de Venezuela del primer grupo en 2006. Según Machado Allison⁸⁵: “El año pasado se importaron en el sector agroalimentario 2.700 millones de dólares, cuando el promedio histórico está entre 1.400 y 1.500, aproximadamente, es decir se registraron 1.200 millones más y para el cierre de 2007 se estima llegará a 3 mil millones de dólares....”. Para 2008 la

⁸⁰ Mark Weisbrot. “A New Assertiveness for Latin American Governments” www.venezuelaanalysis.com June 15, 2007.

⁸¹ “Hugo Chávez’s Latest Assault. Venezuela Launches Attack on the Private Sector” *The Economist Intelligence Unit. Views wire* (April 28, 2008). A fines de 2009, la crisis bancaria pasó a manos del Estado empresas agroindustriales y bancos de uno de los principales proveedores del sistema estatal de distribución de alimentos.

⁸² “La política exterior genera nueva agenda para la promoción de inversiones” *Invest Venezuela (CONAPRI)* 11 de julio 2007.

⁸³ Venezuela está calificada por la OMC como importadora neta de alimentos, ya que casi el 70% de los que consume son importados. El sector agropecuario contribuye sólo 5 % del PIB, pero ocupa a más de 10 % de la población activa de Venezuela, Oficina Económica y Comercial. Embajada de España en Caracas. *Estructura económica Venezuela* (marzo 2006) www.oficinascomerciales.es/icex.

⁸⁴ Entre enero y octubre 2007 las exportaciones brasileñas a Venezuela sumaron \$ 3.800 millones de dólares, 29% más con relación al mismo período del 2006, y las ventas de Venezuela a Brasil alcanzaron \$ 296 millones, 44% menos respecto al año anterior, “Presidentes Venezuela y Brasil evalúan comercio bilateral” www.AmericaEconomia.com Edición 351, 14 de diciembre de 2007. Las importaciones del Mercosur a Venezuela subieron 238 % desde 2004 y del 2008 al 2009 se mantuvieron estancadas (42,3 a 42,7 % del total de importaciones venezolanas) (SELA. *Informe sobre el Proceso de Integración Regional 2008-2009*, Caracas, 2009). En el primer semestre de 2009, las exportaciones del Mercosur a Venezuela se contrajeron 24,8%, BID-INTAL. *Informe Mercosur° 14* (Buenos Aires: diciembre 2009), 58.

⁸⁵ Citado en Letizia Buttarello. “Política gubernamental frena desarrollo alimentario” *Dinero* 226 (2006) www.dinero.com.ve; Carlos Machado Allison. “Balance agroalimentario 2008” (2008) www.gacetaganadera.com.

inflación en alimentos superó el 50 %, por encima del aumento experimentado en los otros bienes y servicios. A fines de 2007, el Índice de Precios al Consumidor (22,5) era el más alto de América Latina⁸⁶.

La industria representaba en 2005 el 17,18 % del PIB y era la actividad considerada clave para alcanzar la diversificación económica. Sus principales subsectores son textiles, petroquímica, metales comunes y automotriz, pero el primero ha tenido un comportamiento inestable en los últimos años – en 1995 produjo 66.825 toneladas métricas; en 1998, 80.000 y en 2004, sólo 55.500 – debido a la competencia de importaciones ilegales⁸⁷. La petroquímica es estratégica y, por ello, el gobierno controla la mayor empresa del sector. Para 2005 la participación de la industria en el PIB había crecido 9,1 con respecto al año anterior. Este aumento, junto con el de la construcción (20,1 % en el mismo lapso) se atribuye al aumento de la demanda doméstica de bienes y servicios por el aumento del gasto público⁸⁸ y privado. Sólo la agroindustria mantuvo actividades por debajo del sector industrial en general, por el incremento de importaciones y controles de precios.

La minería se encuentra entre los sectores que menos aportan al PIB de Venezuela, aunque el país es rico en hierro, carbón, oro, bauxita, diamantes, etc. Su participación errática se atribuye, entre otras razones, a “*la ineficiente administración de las empresas mineras con una fuerte participación del Estado*”⁸⁹. También en el sector petrolero, la estatal PDVSA sufre problemas debido al alza de los costos de producción, la pérdida de tecnología y recursos humanos después de la huelga petrolera y el creciente uso de sus recursos para financiar programas de cooperación dentro y fuera de Venezuela⁹⁰.

Además las reservas petroleras venezolanas – 79.729 millones de barriles, que representan el 7,3 % del total mundial --, ubicadas en la Faja del Orinoco,

⁸⁶ “Gobierno venezolano pone en segundo plano desaceleración de EE.UU.” *América Economía* (Edición 353) 25 de enero 2008 www.AmericaEconomia.com. En 2008 se estimaba que la inflación terminaría alcanzando 25.7 % para fin de año y 31 % para el 2009, en comparación con Argentina, que tenía una inflación estimada, según el gobierno, en 9.2 % y, según datos privados, en 19.7, mientras la de Brasil estaba cerca de 4.8 %, “Venezuela: Inflation World’s Second Worst” www.latinbusinesschronicle.com, April 14, 2008.

⁸⁷ Oficina Económica (Caracas: 2006)

⁸⁸ La construcción se reactivó por las obras de infraestructura que ejecutó el sector público; estas obras representaron 65 % del total (Oficina Económica, Caracas: 2006) y las más importantes las llevaron a cabo empresas brasileñas.

⁸⁹ Oficina Económica (Caracas: 2006)

⁹⁰ Rodríguez, 2008; Maxim Ross. “¿Cómo va Venezuela?” *Tal Cual* 30 de noviembre 2009, 8, señala que el PIB petrolero de Venezuela pasó de 18,7 en 1998, a 12 en 2008 y a 11,5 en 2009, mientras la deuda de PDVSA creció de 16.057 miles de millones en 1998 a 65.664, en junio de 2009. Además, según la Oficina Económica de España en Caracas (2006) “*el constante uso de los fondos de PDVSA para programas sociales, así como la incertidumbre sobre el estado financiero real de la compañía, no permite dar una imagen real de su situación actual*”.

corresponden a petróleo extra pesado, lo que implica un alto costo tecnológico para convertirlo en petróleo ligero⁹¹. Si existen alicientes para hacer estas inversiones cuando los precios internacionales del petróleo son altos, no los hay cuando esos precios bajan. Esto explicaría porque, en los últimos años, Venezuela no alcanza a cumplir con su cuota de exportaciones dentro de la OPEP⁹². Se observa cambios en los países a los cuales se exporta petróleo, con menos exportaciones hacia EE.UU., pero en algunos casos el petróleo se usa para compras no productivas a futuro (armas, en Rusia). En contraste, un sector dinámico de la economía venezolana es el terciario, que incluye transporte, telecomunicaciones, comercio y servicios (financieros, etc.), alimentado por el aumento de la demanda doméstica durante el auge de los precios petroleros⁹³.

En esta década, el gasto del sector público aumentó⁹⁴ junto con su participación en el empleo, que ya en 1999 representaba 52% de los ocupados y , para 2008, hacía que 1 de cada 6 empleos fuera público⁹⁵. El incremento del sector público fue acompañado del crecimiento del sector informal⁹⁶, a medida que se redujo la inversión privada y aumentó el número de personas sin empleo fijo. Para 2009, la inflación ha disminuido en 10 % las remuneraciones reales de los trabajadores con empleo⁹⁷.

Durante el boom de los precios internacionales del petróleo (2003-2008), se disparó el consumo y crecieron la industria manufacturera, la construcción y el sector terciario, pero la producción agrícola y agroindustrial se desaceleró; el empleo público aumentó, junto con el empleo informal y la inflación. Cuando a mediados de 2008 se invirtió la curva expansiva del precio del petróleo, la estructura económica de Venezuela no había cambiado sus rasgos centrales – dependencia de los ingresos petroleros e incapacidad de producir suficientes alimentos para abastecer a su población, pero el rol del Estado en la economía había crecido varias veces, por su intervención de tierras y empresas nacionales y extranjeras.

⁹¹ Oficina Económica (Caracas: 2006).

⁹² José Suárez Núñez. “Soberanía en el mercado” *Tal Cual* 30 de noviembre 2009, 9.

⁹³ Oficina Económica (Caracas: 2006)

⁹⁴ “Entre 1999 y 2008 el gasto público en Venezuela pasó de constituir 18,8 % del PIB a 29,4 % del PIB” www.guia.com.ve/noti/19743 12 de marzo de 2008.4% del

⁹⁵ “Situación de la economía venezolana y caracterización del sector gráfico” www.conlatingraf.org/inside/economia/ 25 de febrero de 2008.

⁹⁶ En 1998 de cada 100 trabajadores ocupados, 50 estaban en la economía informal; para 2004, de 100 había 53 en la economía informal, José Guerra. “El desempleo: problema nacional” *Revista Venezolana de Análisis de Coyuntura* 11, 2 (diciembre 2005), 336-339.

⁹⁷ Levy-Carciente y Guerra, 2009, 5.

Según Rodríguez⁹⁸, las políticas expansivas del gasto fiscal durante esos años incrementaron el gasto real en 137 % y la liquidez real en 218 %, de forma que el gobierno tuvo déficit presupuestario en medio de un boom petrolero. Si esa política era apropiada en etapas de recesión, como la que siguió a los sucesos de abril del 2002, al continuarse durante el auge generó una crisis inflacionaria que continúa. Los controles de precios y de cambio y las amenazas de expropiación a empresarios aumentan el problema, al crear escasez de productos. Entre fines de 2009 y principios de 2010, el panorama económico venezolano se complicó por la estatización de bancos privados controlados por empresarios y militares cercanos al gobierno, una contracción del PIB estimada en 2,5 %⁹⁹ y la devaluación del bolívar.

En resumen, la economía venezolana es monoexportadora y su industria se orienta hacia el mercado nacional, lo que incide en que exista un reducido mercado de capitales con pocas empresas grandes. La falta de financiamiento y la incertidumbre inciden sobre las posibilidades de aumentar su producción a corto plazo, cuando los ingresos petroleros disparan la demanda agregada, y esto afecta en forma negativa a la balanza comercial de Venezuela. En conjunto, mayores ingresos petroleros, mayor demanda nacional, insuficiencia del sector productivo y, más recientemente, control cambiario estricto, disparan la inflación.

Escenario tendencial para el Mercosur de cinco

Un Mercosur de 5 representa un bloque de 250 millones de habitantes, 12,7 millones de kilómetros cuadrados, 75 % del PIB sudamericano y un comercio de más de 300.000 millones de dólares. Estas cifras muestran potencialidades, que corresponden a un “escenario ideal” en el cual todos los países involucrados ganarían. Este escenario, sin embargo, no es real porque los efectos de la integración no son inmediatos ni automáticos y las potencialidades, para concretarse, necesitan de decisiones institucionales, políticas, etc., no siempre seguras ni fáciles de implementar¹⁰⁰. En su lugar, aquí se analiza un escenario “tendencial”, que expresa lo que puede suceder si continúan las tendencias actuales¹⁰¹.

⁹⁸ Rodríguez, 2008. Entre enero y abril 2007 Venezuela tuvo un déficit de Bs. 1.711 millones (796 millones de dólares), en un contexto de alto crecimiento del ingreso petrolero, José Guerra. “La situación fiscal de Venezuela” *Firmas de Faces* (enero 2007b) www.firmasdefaces.blogia.com.

⁹⁹ Levy-Carciente y Guerra, 2009.

¹⁰⁰ Además la integración no es el único factor del cual depende el crecimiento y la competitividad de un país en desarrollo.

¹⁰¹ Este escenario se encuentra en el enfoque prospectivo de Eleonora Masini y Javier Medina Vásquez (2000) “Scenarios as Seen from a Human and Social Perspective” *Technological Forecasting and Social Change*. Debe advertirse que, si se señala que la oferta exportable de

Varios estudios han estimado los efectos sobre Venezuela de su ingreso al Mercosur y concuerdan en señalar el mismo comportamiento para el comercio Venezuela-Mercosur -- 1) decreciente valor de las exportaciones de Venezuela al Mercosur; 2) poca diversificación de exportaciones, concentradas en petróleo y derivados, industria metalmeccánica, energía eléctrica, fertilizantes y productos del mar; 3) creciente valor de las importaciones de Mercosur; 4) mayor diversificación de importaciones (automóviles, tractores, maquinaria agrícola y productos agroalimentarios, en especial); y 5) déficit comercial continuo para Venezuela¹⁰².

El comportamiento del comercio es resultado de las distintas estructuras económicas. Brasil y Argentina poseen mayor grado de industrialización, una “*economía más diversificada, mayor tradición y potencial exportador que Venezuela*”¹⁰³. Tienen ventajas comparativas y han desarrollado ventajas competitivas en industrias tradicionales y en las asociadas a desarrollo tecnológico (automotriz, aeronáutica, informática, maquinaria pesada, química y equipos). En comparación “*el aparato productivo venezolano (agrícola e industrial) presenta bajos niveles de competitividad y está afectado por la merma de la inversión privada*”¹⁰⁴. Un problema adicional son las distintas tasas de inflación de Venezuela (22,5 % en 2007; 30,9 en 2008 y 28,9 hasta octubre 2009) y de Argentina (8,5 %; 7,2 % y 6,5 %) y Brasil (4,4 %; 5,9 % y 4,17 %) en los mismos años, porque los costos de producción venezolanos crecen anualmente mucho más que los de los otros países¹⁰⁵.

Venezuela no crecerá por su ingreso al Mercosur, esto no indica que no puede ocurrir sino que las tendencias muestran que no lo hará de no ocurrir otros cambios o decisiones importantes.

¹⁰² Alejandro Gutiérrez. “Venezuela en el MERCOSUR: Oportunidades y Amenazas”, 52 Congreso Internacional de Americanistas, Sevilla-España, 17 al 21 de julio 2006; Ralf Klinkhammer. “¿Debería Venezuela ingresar a MERCOSUR?” en Giacalone, R. (editora). *Venezuela en el ALCA entre realidades y fantasías* (Mérida: Universidad de Los Andes, 2005), 187-209; Osvaldo Alonso. “Integración al Mercosur: efectos potenciales en Venezuela en sectores competitivamente vulnerables” *Cuadernos del CENDES*. Año 23, 63 (sept.-dic. 2006), 139-149. Alonso determinó 10 sectores donde una situación competitiva desfavorable de Venezuela se corresponde con una favorable en algún país del Mercosur y aspectos positivos en industrias básicas (hierro y aluminio) y cultivos tropicales, pero con mayores precios de producción en Venezuela, destacando la necesidad de invertir en innovación, formación de recursos humanos y adecuación del sistema regulatorio.

¹⁰³ Gutiérrez, 2006.

¹⁰⁴ Gutiérrez, 2006.

¹⁰⁵ Tasas recopiladas de datos de Bancos Centrales por Germán Rodríguez, Doctorado en Ciencias Contables, Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela (2009), no publicadas.

Entre los sectores que serían desplazados por importaciones del Mercosur, Gutiérrez¹⁰⁶ coloca al agrícola y agroindustrial, químico, metalmecánico, textiles, automóviles, etc. Al revisar cifras sobre la dimensión de algunos sectores industriales, en donde Venezuela ha desarrollado cierta competitividad, se observa que “en producción de petroquímicos Brasil es cinco veces superior a la producción nacional, en propileno ocho veces, en acero líquido seis veces, en papel seis veces, sin mencionar automotriz que son veinte veces”¹⁰⁷. Las oportunidades para Venezuela, derivarían de procesos de aprendizaje, atracción de inversiones extranjeras, alianzas estratégicas entre empresas y fortalecimiento en negociaciones internacionales, dentro de un marco institucional que inspire confianza en el sector privado (nacional y extranjero) y un contexto de estabilidad macroeconómica y política¹⁰⁸.

El comercio de Venezuela con América Latina es inter-industrial -- basado en la exportación de petróleo --, con la única excepción del comercio con Colombia, donde se observaba en los noventa un índice de 30,8 en comercio intra-industrial¹⁰⁹, seguido por otro de 9,4 con Ecuador y 8,3 con México (mientras estuvo vigente el acuerdo comercial del Grupo de Los Tres). Con Argentina y Brasil, sólo alcanzaba 2,6 y 4,8, respectivamente. Considerando que la posibilidad de diversificar la economía venezolana descansa en el desarrollo de mayor comercio intra-industrial, el cierre del comercio con Colombia ha extinguido la principal opción de ese tipo de comercio para Venezuela. El patrón de comercio con Mercosur refuerza la tendencia inter-industrial, porque combustibles y lubricantes fue la única categoría donde Venezuela mostró *supéravit* con Mercosur en los noventa, indicando que sus exportaciones se basan sólo en ventajas comparativas¹¹⁰. Si el ingreso de Venezuela al Mercosur implica arancel cero para sus

¹⁰⁶ Gutiérrez, 2006.

¹⁰⁷ Mora Arcaya, 2004.

¹⁰⁸ Gutiérrez, 2006.

¹⁰⁹ Se define como el intercambio mutuo de bienes similares dentro de una misma categoría de productos, Gonzalo Rodríguez Prada. *Teoría y Estrategias de la integración económica y monetaria* (Alcala de Henares: Universidad de Alcala, Servicio de Publicaciones, 1994), 22, y se asocia con la integración porque la ampliación del mercado y las economías de escala disminuirían el precio de cada variedad y aumentarían el número de variedades a disposición de los consumidores. Según Victor Bulmer-Thomas. “Regional Integration and Intra-Industry Trade” en V. Bulmer-Thomas, ed. *Regional Integration in Latin America and the Caribbean* (London: Institute of Latin American Studies, University of London, 2001), 90-91, en Mercosur no ha aumentado el comercio intra-industrial entre Argentina y Brasil, pero sí lo ha hecho el de Uruguay con sus dos socios mayores.

¹¹⁰ Luis A. Toro Guerrero. “Potenciales efectos de un área de libre comercio entre CAN y Mercosur” en J. Behar, R. Giacalone, N. Mellado, eds. *Integración regional de América Latina. Procesos y actores* (Estocolmo: Instituto de Estudios Latinoamericanos, Universidad de Estocolmo, 2001).

productos en Brasil, esto no constituye un incentivo para un país que exporta petróleo y derivados, porque el petróleo carece de aranceles en ese mercado¹¹¹.

De esta manera, en comercio, el ingreso de Venezuela al Mercosur incrementa la dependencia de exportaciones petroleras para Venezuela y aumenta las exportaciones en que son competitivos Brasil y Argentina¹¹². En conjunto su ingreso contribuye a aumentar la tasa de comercio intra-bloque, pero empeora indicadores macroeconómicos como promedio ponderado del PIB¹¹³, tasa de inflación y salarios reales.

En cuanto a la expectativa de atraer inversiones y tecnología de Mercosur hacia Venezuela, ésta existe pero buena parte de los acuerdos establecidos son entre gobiernos más que entre empresarios¹¹⁴. Además el interés por invertir en Venezuela parece haber disminuido entre el empresariado argentino debido a las estatizaciones llevadas a cabo por el gobierno venezolano (como las de Sidor y Tavsa, controladas por Ternium y Tenaris de Techint de Argentina), las demoras e incumplimientos del gobierno venezolano en otorgar divisas para pagar importaciones, la existencia de intermediación informal para obtener autorizaciones para importar a Venezuela¹¹⁵ y la disminución de la bonanza petrolera¹¹⁶. En Brasil, mientras la Confederación Nacional de la Industria se preocupa por el ingreso de Venezuela al Mercosur -- por motivos políticos antes que económicos, los exportadores agroindustriales aprovechan la demanda venezolana, las grandes empresas constructoras (Odebrecht, principalmente) ejecutan obras de infraestructura en Venezuela (puentes sobre el Orinoco, etc.) y se anuncia inversiones en petroquímica y astilleros¹¹⁷.

¹¹¹ "The ins and outs of Mercosur" www.projectallende.org July 9, 2007.

¹¹² Según Celso Amorim (www.eluniversal.com 16 de diciembre 2009), Venezuela "ya es el segundo comprador de mercancías brasileñas en Suramérica, figura como el sexto destino de las exportaciones brasileñas en el mundo y responde por el segundo mayor superávit del comercio exterior de Brasil".

¹¹³ BID-INTAL. 2009, 12, calcula el PIB de un Mercosur de 5 para mostrar que éste creció hasta 2008, cuando el precio del petróleo venezolano llegó a 150 dólares por barril. Esto implica que debe caer con el precio actual que está entre 70 y 80 dólares.

¹¹⁴ Gabriela López Lairer. "ABDI y Mppilco: integración y cooperación industrial" *Invest Venezuela* (Conapri), 10 de diciembre 2008.

¹¹⁵ "Otra cachetada de Chávez" www.lanacion.com, 13 de abril 2008; Oliver Galak. "Empresas argentinas tienen obstáculos para cobrar o pierden contratos por las estatizaciones" www.lanacion.com.ar 15 de octubre 2009; Francisco Olivera. "Los negocios con Venezuela" www.lanacion.com.ar 16 de marzo 2008a.

¹¹⁶ Durante 2009, según Nelson J. Merentes ("Mensaje de fin de año del presidente del BCV", Caracas, 29 de diciembre 2009), la importación de bienes y servicios en Venezuela descendió un 19,7 % con respecto al año anterior.

¹¹⁷ Sobre la magnitud de estos proyectos véase "Firmas de Brasil esperan recorte gasto público por baja del crudo" www.economia.noticias24.com/noticia/1061/ 20 nov. 2008. El Boletín del INAI (diciembre 2009, 5) estima que las inversiones Brasil-Venezuela están entre 15.000 y 20.000 millones de dólares.

Los recursos energéticos de Venezuela forman parte de la atracción que tiene su ingreso al Mercosur. Contando con ellos, se proyectó el Gasoducto del Sur (2005), que planeaba unir Puerto Ordaz con el Río de la Plata, a través de la Amazonia. Sucesos posteriores, como la nacionalización boliviana de sus recursos gasíferos y la alternativa de los biocombustibles, parecen haber afectado el proyecto¹¹⁸. Sin embargo, este proyecto se concentra en integrar infraestructura, sin alcanzar el objetivo de la integración energética de Mercosur, que necesitaría elementos adicionales importantes. Por ejemplo, Fonseca y Dutra¹¹⁹, aunque destacan las potencialidades (grandes reservas de petróleo y gas, menor demanda en países productores y mayor demanda en Argentina y Brasil, afinidad política entre gobiernos y posiciones nacionalistas con respecto a explotación de recursos naturales), reconocen que el monto de la inversión y el riesgo de la misma exige que se establezca un marco institucional, regulatorio y legal fuerte. Esto implicaría un acuerdo amplio con respecto a modelo de desarrollo y estrategias productivas del Mercosur¹²⁰.

De todas formas, para Mercosur, Venezuela representa un proveedor seguro de energía, que resulta positivo para enfrentar los problemas energéticos de Argentina y para apoyar el desarrollo económico de Brasil, en tanto los nuevos yacimientos de Petrobras entren en operación. Su ingreso también determina una ampliación de mercados para los productores agrícolas e industriales de ambos países. Pero, en el nivel comercial, el ingreso de Venezuela no modifica de forma importante la estructura económica de los países del Mercosur, sólo aumenta sus exportaciones en sectores que ya son competitivos. Inversiones y tecnología pueden producir transformaciones en Venezuela, pero en su contra conspiran factores políticos y el descenso de los precios del petróleo. El principal factor que puede modificar la estructura económica del Mercosur es el petróleo venezolano, brindando certidumbre a los proyectos de desarrollo de Brasil y Argentina. Pero esto exige cuantiosos recursos financieros y cambios institucionales, regulatorios y legales, basados en un compromiso previo con un proyecto de desarrollo del Mercosur que no parece existir.

Aunque mucho se ha debatido acerca del rol de la voluntad política en el éxito de los acuerdos de integración, este caso parece indicar que la voluntad política – expresada mediante la firma de tratados –, por sí sola, no es suficiente

¹¹⁸ Noemí B. Mellado. “La problemática energética en el Mercosur: ¿camino hacia la integración sectorial?” *Aportes para la Integración Latinoamericana* Año XIII, 17 (diciembre 2007), 26-41.

¹¹⁹ Maria Mendes de Fonseca y Luis E. Duque Dutra. “Energy Integration in South America: Driving Force for Regional Integration Process?” Foro ELSNIT, 2 de octubre 2007 www.iadb.org/intal.

¹²⁰ Edmilson Moutinhlo dos Santos, Victorio E. Oxilia Davalos y Murilo T. Werneck Faga. “Natural gas integration in Latin America: forward or backwards?” *Revue de l'énergie* 571 (2006), 174-182.

para que se produzcan cambios importantes al ingresar un nuevo socio. Para que ellos resulten beneficiosos para el grupo y el nuevo miembro, se necesita tomar decisiones adicionales con base en estudios técnicos, que incorporen también la posición de otros actores (sector privado, etc.) y las tendencias del entorno externo.¹²¹

¹²¹ Este último aspecto, aquí no analizado, es fundamental también para determinar que curso seguirán, después del ingreso de Venezuela, las negociaciones conjuntas del Mercosur, por ejemplo, con la UE.

El Mercosur y la UE: Balance de una década de negociaciones para la creación de una asociación birregional y perspectivas de futuro

Manuel Cienfuegos Mateo

El Interregionalismo Contemporáneo

La Organización Mundial del Comercio (OMC) ha calculado que hasta diciembre de 2008 se habían notificado 421 acuerdos comerciales regionales¹, de los que están vigentes 230. Los acuerdos de libre comercio y los acuerdos de comercio preferencial representan más del 90% y las uniones aduaneras menos del 10% restante. Una gran parte de estos acuerdos se han suscrito a partir de los años 90 del siglo XX, una vez que numerosos Estados y Organizaciones internacionales optaron, en detrimento del *regionalismo defensivo*, por los postulados del *nuevo regionalismo*, llamado más comúnmente *regionalismo abierto u ofensivo* cuando se habla de procesos económicos de integración regional².

¹ Concretamente, 324 acuerdos regionales de comercio fueron notificados de conformidad con el artículo XXIV del GATT de 1947 y de 1994; 29 con arreglo a la Cláusula de Habilitación; y 68 en virtud del artículo V del GATS (véase http://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm; consulta el 17 de diciembre de 2009).

² El regionalismo ofensivo difiere mucho del regionalismo defensivo. Sin ahondar en las diferencias, el regionalismo ofensivo reúne a países con un nivel de desarrollo similar entre sí, sean países desarrollados (acuerdos Norte-Norte, como era el caso de la Comunidad Económica Europea de 1957), o bien países en vías de desarrollo (acuerdos Sur-Sur, como el Pacto Andino de 1969), como sucedía con el regionalismo defensivo. Y además agrupa a países con muy diferente grado de desarrollo (países desarrollados y en vías de desarrollo: acuerdos Norte-Sur), como es el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la Unión Europea (UE) a raíz de la segunda ampliación de las Comunidades Europeas, tras la adhesión de Grecia en 1979. La razón básica estriba en que los países desarrollados no quieren quedarse fuera del bloque de integración que forman sus vecinos en vías de desarrollo para no aislarse de los principales mercados emergentes, así como debido a la necesidad de seguir participando activamente en el comercio y las transacciones internacionales. Además, en el regionalismo ofensivo los nuevos esquemas y acuerdos son complementarios con los avances de los foros multilaterales y estimulan una liberalización comercial en general, puesto que se trata no solo de reducir las barreras comerciales entre bloques y, por tanto, fomentar el comercio interregional, sino también de favorecer la creación de nuevos flujos de comercio con terceros Estados ajenos a la zona. En resumidas cuentas, el regionalismo abierto conjuga el interés de los países socios de otorgarse mutuamente un trato

A pesar de la significativa trascendencia que ha tenido esta estrategia para hacer frente a diferentes retos políticos, económicos, sociales y de seguridad característicos de las relaciones internacionales contemporáneas, el regionalismo ofensivo se halla hoy en día inmerso en una etapa de transición debido, por un lado, al *interregionalismo contemporáneo*, esto es, la nueva oleada de relaciones más o menos institucionalizadas entre regiones –entendido el término en un sentido amplio- mundiales que adoptan nuevas formas, ya que no se limitan a las relaciones *grupo a grupo* (entre dos organizaciones regionales, entre una organización regional y un grupo regional no institucionalizado o bien entre dos grupos regionales no institucionalizados, como es el caso de la asociación que proyecta la UE con distintos bloques de integración latinoamericanos y caribeños), ya que abarcan asimismo las relaciones transnacionales (los Estados participan a título individual, aunque existe algún tipo de coordinación intragrupo, y las instituciones regionales también intervienen con su propia agenda, como es el caso del Foro de Cooperación Asia-Pacífico) y las relaciones cuasi interregionales (relaciones entre grupos u organizaciones regionales con un tercer Estado, como la asociación de la UE con México) y en cuyo seno los compromisos asumidos pueden ser de muy diferente intensidad: fuertes en unos casos, como sucede, por ejemplo, en el caso de los acuerdos de asociación de la UE con Chile, en la medida en que se establece un área de libre comercio birregional, además de un diálogo político regular y programas de cooperación, y supone un alto grado de institucionalización, lo que justifica su denominación como *interregionalismo de integración profundo*-; y débiles en otros casos, como en el marco del Diálogo de San José entre la UE y Centroamérica y los diversos acuerdos de libre comercio suscritos por Estados Unidos con países y bloques subregionales latinoamericanos, hablándose en esta hipótesis de un *regionalismo ligero de naturaleza intergubernamental*, en tanto rechaza la construcción de instituciones fuertes y la idea de supranacionalidad. La crisis del regionalismo abierto resulta también, por otro lado, de la aparición de distintas propuestas ideológicas postliberales de asociación regional, que estarían configurando una especie de *regionalismo postliberal*, como es el caso de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP)-, que no es realmente una iniciativa de integración si se considera en el sentido clásico del término³.

preferencial con el imperativo de que simultáneamente se mantengan e intensifiquen los vínculos con el resto del mundo Véase al respecto, José Carlos Fernández Rozas, *Sistema del comercio internacional* (Madrid: Civitas, 2001), 172-174.

³ Dentro de la doctrina española destacan, en relación con este tema, los excelentes estudios de José Antonio Sanahuja Perales, “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina”, *Anuario de la Integración Regional de América Latina y el Caribe*, núm. 7 (2009); 11-54 y “La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo postliberal”, en Manuel Cienfuegos Mateo y José Antonio Sanahuja Perales (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur* (Barcelona: Fundación

En este nuevo contexto de regionalismo abierto se insertan las relaciones interregionales institucionalizadas que la UE pretende anudar con el Mercado Común del Sur (Mercosur) en aras a establecer la mayor zona de libre comercio del mundo, por población, producto interior bruto (PIB) y territorio, además de vínculos especiales en el ámbito de la cooperación y el diálogo político.

A diferencia de los acuerdos que preconiza Estados Unidos con sus socios de América Latina y el Caribe (ALC), la UE pretende que su asociación con el Mercosur no se confine al comercio, ni siquiera en el formato novedoso de los *acuerdos de libre comercio plus* (más conocidos como FTAA+, por sus siglas en inglés, *Free Trade Agreements Plus*) por el hecho de que se incluyen en su seno los llamados *temas de Singapur*, cuales son las inversiones, la competencia, la transparencia en las contrataciones públicas y la facilitación del comercio. Además del objetivo del libre comercio plus, el acuerdo de partenariado que negocia la UE con el Mercosur se sustenta en otros dos pilares, como son la cooperación al desarrollo (todos los países mercosureños forman parte del grupo de países en vías de desarrollo –PVD- de renta mediana⁴) y el diálogo político en ámbitos como el fortalecimiento institucional, el tratamiento de las asimetrías y la mejora de políticas públicas como las de educación, ciencia y tecnología. Y de ello resultan generalmente unos efectos más beneficiosos para la integración regional latinoamericana y caribeña.

Las relaciones euromercosureñas siguen de este modo el tradicional esquema de relaciones de la UE con Latinoamérica, basado en los pilares político, económico y de la cooperación, como ha sido sistematizado acertadamente por la doctrina especializada⁵.

En las páginas siguientes analizaremos el estado de las relaciones entre la UE y el Mercosur y los problemas que se suscitan, así como las perspectivas de concluir las negociaciones del acuerdo de asociación que están en marcha. Analizar esta cuestión es un buen test para comprobar la salud del interregionalismo contemporáneo, en sí mismo y también porque lo que suceda finalmente

CIDOB, 2010), 87-134.

⁴ Según la lista de clasificación de países por ingreso nacional bruto per cápita del Banco Mundial, de julio de 2009, Argentina, Brasil, Uruguay y Venezuela son países de renta mediana alta, mientras Paraguay lo es renta mediana baja (accesible en <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/CLASS.XLS>; consulta el 16 de diciembre de 2009).

⁵ Para la sistematización de las relaciones entre la UE y América Latina, vid. especialmente Ana Ayuso Pozo, "La relación euro-latinoamericana a través del proceso de integración regional europea", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 32 (1996), 147-164. Y para una panorámica general actualizada de estas relaciones, Manuel Alcántara y María Salvadora Ortiz (Eds.), *Relaciones entre América Latina y Europa. Balance y perspectiva* (Salamanca: Ediciones de la Universidad de Salamanca y SEGIB), 2008; Cástor Díaz Barrado, Carlos Fernández Liesa y Pablo Zapatero Miguel (Eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (Madrid: BOE), 2008; Francisco Rojas Aravena, *Integración en América Latina. Acciones y omisiones, conflictos y cooperación* (San José de Costa Rica: Flacso), 2009.

constituirá un precedente de cara a la actuación futura de la UE respecto de los otros procesos de integración que se están desarrollando por todo el planeta, así como un buen caldo de cultivo para observar cómo pueden articularse las relaciones entre países y bloques de integración sudamericanos dentro de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y la ALBA-TCP⁶.

Una advertencia preliminar se impone antes de entrar de lleno en la exposición subsiguiente. Este estudio se ha enfocado deliberadamente hacia los tres pilares clásicos de las relaciones entre la UE y el Mercosur: el pilar económico (comercio e inversión), el pilar de la cooperación para el desarrollo y el diálogo político. Ello significa que no se analizarán otros temas que, aunque pueden sin duda ser relevantes para la asociación eurosumercosureña, sobrepasan claramente su ámbito material, como es el caso de la circulación de personas y capitales, las políticas de compensación relacionadas con la apertura comercial o la estrategia en materia de cultura, ciencia y tecnología⁷.

Asimetrías entre la Unión Europea y el Mercosur

La UE y el Mercosur son dos organizaciones de integración de muy diferente perfil e intensidad, como ponen de relieve las profundas asimetrías existentes entre ambos⁸. Basta con tener en cuenta a este respecto que, en 2008, la superficie del

⁶ Sobre ambos procesos de regionalización véase la reciente monografía editada por Manuel Cienfuegos Mateo y José Antonio Sanahuja Perales, *Una región en construcción. UNASUR y la integración de América del Sur* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2010).

⁷ Si bien en relación con América Latina, pero con continuas referencias al Mercosur, véase el estudio reciente en el que hemos participado bajo la coordinación de Ana Ayuso Pozo, *Acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global. Estudio de viabilidad* (Bruselas: Parlamento Europeo, abril de 2009, accesible en <http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=ES>).

⁸ Para las cifras y estadísticas de los diferentes indicadores que proporcionamos en esta investigación (PIB, población, territorio, comercio de bienes y servicios, inversiones y cooperación de la UE con el Mercosur, etcétera) hemos usado fundamentalmente las bases de datos de Eurostat (http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/external_trade/data/database y http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/balance_of_payments/data/database) y la información que proporciona la Comisión Europea, en particular la Dirección General de Comercio (DG Trade), en <http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/data.htm>, y la Oficina de Cooperación encargada de la gestión de los programas y proyectos de ayuda comunitarios (DG EuropeAid), en http://ec.europa.eu/europeaid/index_es.htm.

También se ha utilizado el documento *Trade SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and Mercosur – Revised Text*, finalizado en marzo de 2009 por la Universidad de Manchester, con subvención de la Comisión Europea (accesible en <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/sustainability-impact-assessments/assessments/>) y la publicación de la Comisión Europea, *Hechos y cifras clave de la Unión Europea* (Luxemburgo: OPOCE, 2009).

Cuadro 1
Comparación entre los Indicadores Macroeconómicos del Mercosur (Contando a Venezuela)
y de la UE en 2008

Superficie	El Mercosur tiene casi el triple más
Población	La UE tiene casi el doble más
PIB	Alrededor del óctuple más el europeo
PIB per cápita	La UE tiene unas 4,5 veces más
Comercio exterior de mercancías	Más del quintuple la UE

Fuente: Elaborado con datos de Eurostat, la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea, el Centro de Economía Internacional del Gobierno de Argentina y el Ministerio de Desarrollo de Brasil.

Existen igualmente fuertes diferencias en cuanto al grado material de integración conseguido y el marco jurídico-institucional, por el Mercosur y la UE, como muestra el cuadro 2.

Cuadro 2
Comparación entre la UE y el Mercosur en cuanto al grado de Integración y
el Marco Jurídico-Institucional

<p>La UE es la organización subregional de integración más desarrollada de las relaciones internacionales actuales: se trata de una unión económica imperfecta, una unión monetaria completa para los países del euro, y presenta ya algunos elementos propios de una unión política.</p> <p>A fin de gestionar estas competencias materiales, la UE se ha dotado de un desarrollado (y muy complejo) entramado institucional, compuesto más por personalidades independientes que por representantes de los Estados miembros, en cuyo seno las decisiones suelen tomarse por mayoría. Sus normas vinculan desde su aprobación a los Estados miembros, frecuentemente tienen efecto directo y prevalecen sobre las normas nacionales contrarias.</p> <p>La UE cuenta con un eficaz sistema jurisdiccional para la solución de las controversias que puedan suscitarse en la aplicación del Derecho comunitario (el Tribunal de Justicia de</p>	<p>El Mercosur se caracteriza por ser una zona de libre cambio imperfecta y una unión aduanera incompleta, aunque presenta ya algunos elementos propios de un mercado común e incluso de modelos teóricos más avanzados de integración.</p> <p>Para poner en práctica sus competencias cuenta con un complejo sistema institucional de cariz claramente intergubernamental en los órganos de decisión, tanto por su composición – representantes gubernamentales- como por su sistema de decisión –el consenso-, que aprueban normas obligatorias pero que –como regla- han de incorporarse en los ordenamientos internos y que, además, no suelen tener efecto directo. Y la primacía no está asegurada en todos sus países miembros, en particular en Brasil.</p> <p>El sistema de solución de diferencias del Mercosur, con el Tribunal Permanente de Revisión a la cabeza desde hace poco tiempo, es de naturaleza más arbitral que jurisdiccional, sin que tengan acceso</p>
--	---

<p>la UE), al que tienen acceso los Estados miembros, las instituciones comunitarias y —en determinados casos— los particulares, personas físicas o jurídicas.</p> <p>La UE dispone adicionalmente de un presupuesto único compuesto por recursos propios y de una evolucionada función pública comunitaria, en la que la mayoría de los agentes son permanentes.</p>	<p>directo al mismo los particulares.</p> <p>El Mercosur no se beneficia de un presupuesto único y los presupuestos separados de sus instituciones se financian con contribuciones nacionales. Y la función pública mercosureña es limitada, basada en contratos temporales, renovables en ciertas condiciones.</p>
---	---

Fuente: Elaborado con datos de Manuel Cienfuegos Mateo e Ignacio Jovtis, “Procesos de integración regional en América Latina y el Caribe”, en José Luis Collantes (Coord.), *Derecho internacional económico y de las inversiones internacionales* (Lima: Garrigues y Asociados, en prensa).

Antecedentes de las Relaciones Interregionales

A pesar de las asimetrías antes descritas, el Mercosur ha sido tradicionalmente objeto de una atención preferente por parte de la UE en el contexto de sus relaciones con ALC, tanto por el patrimonio histórico, cultural y social que comparten como, sobre todo, por el indudable interés común que exteriorizan sus relaciones en las dimensiones económica, política y de la cooperación. Así lo pone de relieve la firma en Madrid, el 15 de diciembre de 1995, del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional (AMIC) entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y el Mercosur y sus Estados partes, con el objetivo de crear una asociación interregional. Del AMIC sobresalen las siguientes características⁹:

a) Es un acuerdo marco en su estructura formal y, por consiguiente, se limita a indicar los objetivos a lograr y sus principios inspiradores, los instrumentos a utilizar y las instituciones que servirán para la creación de una asociación interregional en el futuro. Las instituciones previstas eran el Consejo de Cooperación, la Comisión Mixta y la Subcomisión Comercial Conjunta.

b) Es un acuerdo horizontal por su contenido material, en el que la cooperación regulada es avanzada y de amplio espectro (incluye la cooperación comercial y aduanera) y el diálogo político, a nivel presidencial, ministerial y técnico entre la UE y el Mercosur, aparece abordado con un marcado tinte aperturista.

Por estos motivos se considera, metodológicamente, al AMIC como el precursor de los acuerdos europeos de cuarta generación¹⁰.

⁹ Véase, para mayores detalles de lo que sigue, Manuel Cienfuegos Mateo, *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2006), 44-54.

¹⁰ En relación con la clasificación de los acuerdos de la UE por generaciones, véase José Manuel Sobrino Heredia, “Las relaciones y los acuerdos de carácter bilateral y multilateral de la

Bases del relacionamiento euromercosureño: comercio, inversión, cooperación y diálogo político

Desde el punto de vista comercial, el Mercosur ha sido tradicionalmente el socio comercial de Latinoamérica más relevante de la UE (con alrededor de la mitad del total de los intercambios de bienes entre ambas regiones), siendo además significativo el potencial de crecimiento. Así lo pone de relieve el incremento de un 57% global de los intercambios de bienes entre Europa y el Cono Sur en el quinquenio 2003-2007, con un aumento del 15,1% de promedio anual, como ponen de manifiesto la tabla 1 y el gráfico 1.

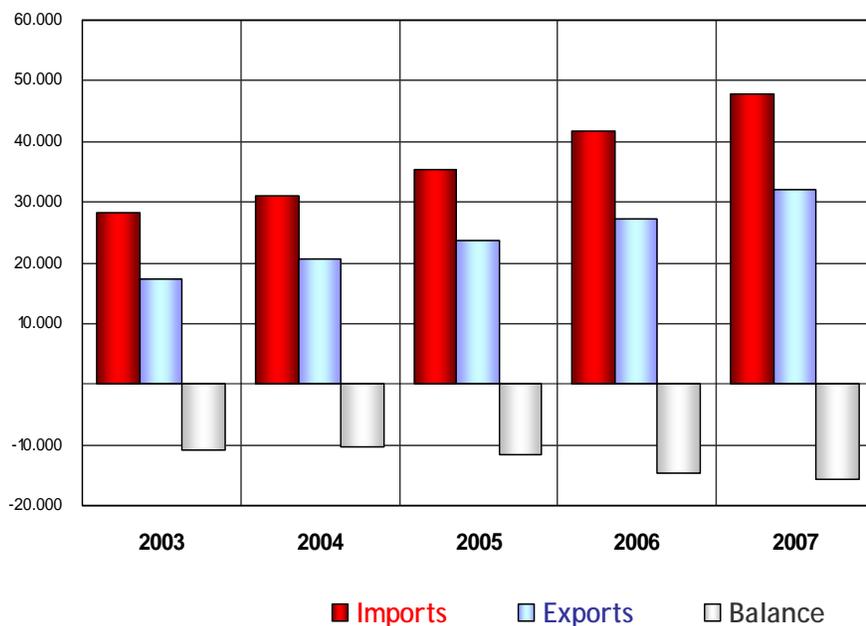
Tabla 1
Volumen del Comercio de Bienes Entre la UE y el Mercosur en el Período
2003-2007 y Crecimiento Medio Anual

Año	Importaciones	Tasa de cambio anual	Porcentaje del total de importaciones de la UE	Exportaciones	Tasa de cambio anual	Porcentaje del total de exportaciones de la UE	Balance	Importaciones + exportaciones
2003	28.281		3,02	17.351		2,00	10.930	45.632
2004	31.039	9,8	3,02	20.725	19,4	2,17	10.314	51.764
2005	35.255	13,6	2,99	23.589	13,8	2,24	11.666	58.844
2006	41.725	18,4	3,09	27.114	14,9	2,34	14.611	68.839
2007	47.841	14,7	3,35	32.121	18,5	2,59	15.719	79.962
Tasa media de incremento interanual		14,0			16,6			15,1

Fuente: Elaborado con datos de la DG Trade de la Comisión Europea (15 de septiembre de 2008)

Unión Europea y el Subcontinente Centro y Sudamericano”, en Carlos Molina del Pozo y Andrés Faiña Medin (Dirs), *El diálogo entre los pueblos y las culturas en el marco de las relaciones eurolatinoamericanas. La perspectiva de las entidades subestatales. El caso de Galicia* (Madrid: Dijusa, 2005), 378-384.

Gráfico 1
Evolución del Comercio de Bienes y Servicios, con Balance, Entre la UE y el Mercosur
entre 2003 y 2007



Fuente: DG Trade de la Comisión Europea (15 de septiembre de 2008)

De acuerdo con los últimos datos de la Comisión Europea, correspondientes a 2007 —y que cuentan a Venezuela como miembro del Mercosur—¹¹, la UE es el segundo socio comercial del Cono Sur, después de Estados Unidos (el 20,4%, con 83.209 millones de euros). El comercio con la UE representa en torno al 19,3% del comercio internacional del Mercosur (20,7% de sus exportaciones y 18,3% de sus importaciones), mientras para la UE supone apenas el 3% de su comercio extracomunitario (3,4% de sus importaciones y 2,6% de sus exportaciones), ocupando el Mercosur el puesto octavo como socio comercial de la UE. Con cifras absolutas, el comercio bilateral entre la UE y el Mercosur llegó

¹¹ Comisión Europea (DG Trade), “Mercosur. EU Bilateral Trade and Trade with the World” de 15 de septiembre de 2008, en http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/sep-tember/tradoc_113469.pdf (consulta el 28 de diciembre de 2009). En las cifras que se exponen del comercio internacional de bienes de la UE no se computan los intercambios de bienes entre sus Estados miembros, ya que son simplemente entregas (*deliveries*), no importaciones ni exportaciones.

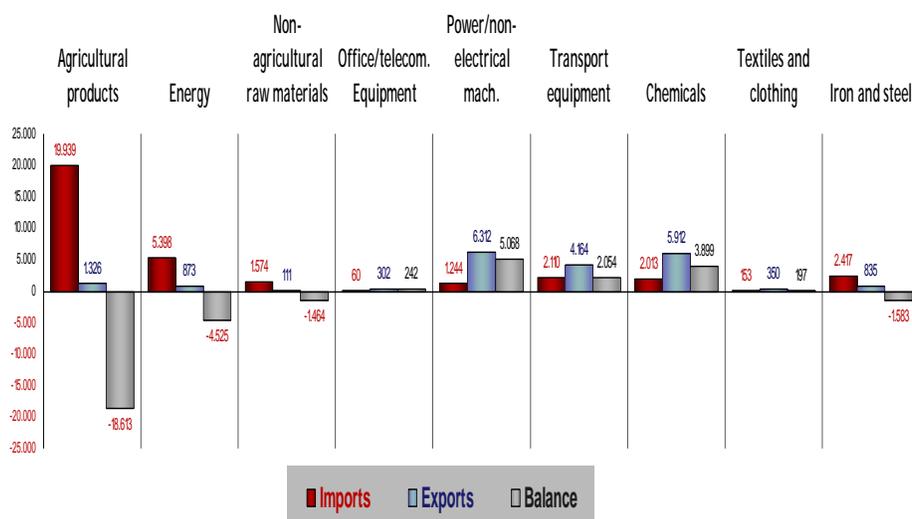
a 79.962 millones de euros en 2007, de los que 47.841 millones fueron importaciones europeas de Mercosur y 32.111 millones de euros fueron exportaciones europeas al Cono Sur, por lo que el déficit de la balanza comercial europea ha alcanzado los 15.719 millones de euros.

Algunas reflexiones pueden inferirse de lo anterior. Por un lado, las cifras y porcentajes de los intercambios comerciales de mercancías son modestos si se comparan con los datos globales del comercio exterior europeo, con unos 2.665.926 millones de euros en 2007, que representan en torno al 17% del total del comercio internacional de mercancías. A su vez, el comercio exterior del Mercosur supone en torno al 3,3% del comercio mundial, con 393.735 millones de euros. De todos modos, y ello pone de relieve la estimable relevancia que para Europa tiene la relación comercial con el Cono Sur, a esta subregión latinoamericana va dirigido el 49,9% del comercio europeo con América Latina, que suma 160.207 millones de euros de 2007 (88.810 millones de euros de importaciones europeas y 71.398 millones de exportaciones europeas). Además, el superávit mercosureño (15.719 millones de euros) absorbe prácticamente todo el superávit latinoamericano en sus intercambios con la UE (17.412 millones de euros en 2007).

Hay que destacar, por otro lado, que en las relaciones comerciales euromercosureñas sobresalen dos países: Brasil, que concentra la mayor parte del comercio de bienes del Mercosur con la UE y es por sí mismo el decimoprimer país comercial para aquél, con 53.940 millones de euros y un superávit comercial brasileño de 11.382 millones de euros en 2007; y, del lado europeo, Alemania, ya que es el país responsable de un tercio de las exportaciones de la UE al Cono Sur y de una quinta parte de las importaciones europeas.

Cabe reseñar, en tercer lugar, que los flujos comerciales de mercancías están concentrados en unos pocos grupos de productos: la UE compra esencialmente productos primarios mercosureños (representan un 71,1%, 33.997 millones de euros) y el Mercosur adquiere productos manufacturados europeos (suponen un 73%, 23.445 millones de euros). El desequilibrio mayor se da en el capítulo agrícola, ya que el déficit comercial europeo es de 18.613 millones de euros en 2007, superior al déficit de la balanza comercial total (15.719 millones de euros) euromercosureña, y esto genera además una fuerte dependencia europea de las importaciones agrícolas del Mercosur, que generan el 21,2% de las importaciones agrícolas mundiales de la UE. La energía genera igualmente un importante déficit para la UE (4.525 millones de euros). Sólo el superávit europeo en maquinaria (5.058 millones de euros), productos químicos (3.899 millones de euros) y equipos de transporte (2.054 millones de euros) logran enjugar parcialmente el déficit de la balanza comercial europea con el Mercosur. Es lo que exhibe el siguiente gráfico 2.

Gráfico 2
Categorías Principales de Bienes Comerciadados entre la UE y el Mercosur en 2007



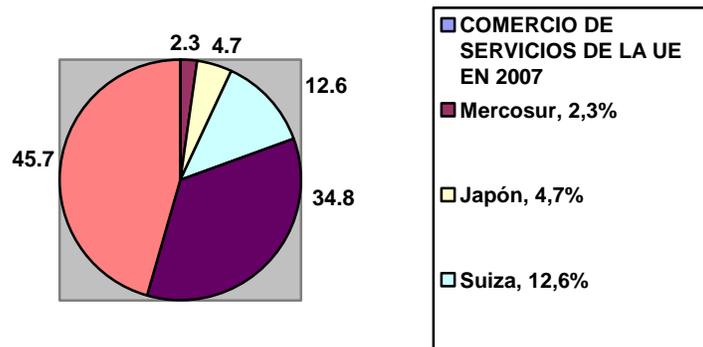
Fuente: DG Trade de la Comisión Europea (15 de septiembre de 2008)

Los anteriores datos reflejan igualmente que cada parte no ha logrado todavía penetrar en la mayoría de los sectores económicos de la contraparte. La situación es debida, en buena medida, a las desviaciones del comercio europeo y mercosureño hacia otros países y bloques comerciales emergentes, y particularmente China. De hecho, este país se ha convertido en pocos años en el segundo socio comercial internacional de la UE, llegando en 2007 a 303.273 millones de euros, que suponen una cuota de mercado del 11,4%, sólo por detrás de Estados Unidos, que sigue siendo el primero (442.557 millones de euros y 16,6%). A su vez, China es el tercer socio comercial para el Mercosur, con 32.665 millones de euros (el 8% del comercio exterior). Ello significa que el mercado chino es uno de los principales motores de crecimiento de las economías mercosureñas, por delante inclusive de los propios países miembros del Mercosur, puesto que Brasil y de Argentina sólo ocupan el cuarto y quinto lugar respectivamente, con 24.462 millones de euros (6%) y 21.771 millones de euros (5%), dentro del Cono Sur. Ello también explica en buena medida por qué el comercio intramercosureño de bienes oscila en torno al 13% sólo del total de sus intercambios comerciales con el mundo. Otros factores también influyen, como —sin ánimo exhaustivo— la subsistencia de barreras comerciales importantes (en particular, en el ámbito agrícola, tal y como se expone después), la

inadecuación de la oferta exportadora a la demanda real y la sobrevaloración de los tipos de cambio.

El comercio de servicios ha experimentado una mejoría con el AMIC. Tomando como referencia el año de la firma de este acuerdo (1995), los flujos totales de servicios entre el Mercosur —sin contar a Paraguay, por falta de datos oficiales— y la UE —de los 15 Estados miembros de entonces— llegaron a 5.635 millones de euros, con un superávit europeo de 736 millones de euros, y en la fecha de la entrada en vigor del AMIC (1999) subieron hasta 8.440 millones de euros, siendo el superávit europeo de 1.020 millones de euros. Desde esta fecha el comercio de servicios entre la UE y el Mercosur oscila suavemente, y de modo generalmente creciente, alcanzando un total de 18.602 millones de euros en 2007, de los que 11.036 millones son servicios europeos y 7.566 millones son servicios mercosureños. Hay un superávit para la UE de 3.470 millones de euros. Los servicios se han prestado fundamentalmente en los sectores bancarios, viajes y transporte. El comercio de servicios (importaciones más exportaciones) con el Mercosur representa alrededor del 2,3% del total de la UE con el mundo. Es un porcentaje bajo si se compara con, por ejemplo, el de un país geográficamente y en población tan pequeño como Suiza, que representa el 12,6% para la UE en este sector, de tal suerte que existe un potencial alto de crecimiento en el comercio de servicios euromercosureño.

Figura 1
Tasa de Comercio de Servicios de la UE con el Mundo en 2007
(excluyendo servicios gubernamentales)



Fuente: Elaborado con datos de Eurostat para 2007.

Mención especial merece las relaciones en materia de inversiones extranjeras directas (IED) ya que la UE es el principal inversor en el Cono Sur, en especial en los sectores bancario, de telecomunicaciones, manufacturero y financiero. En términos generales, las inversiones han decrecido desde 2001 en comparación con el volumen de inversiones de la década anterior, si bien las cuantías siguen siendo importantes, pues en 2007 la UE invirtió 16.450 millones de euros en el Cono Sur y el Mercosur 2.850 millones de euros en la UE. En ese año las

reservas de capital europeo acumuladas en el Mercosur llegaron a 142.230 millones de euros, mientras las reservas de capital mercosureñas en la UE de 27 Estados alcanzaron los 16.500 millones de euros. El Mercosur sigue siendo el principal destino de las inversiones europeas en Latinoamérica, ya que de los aproximadamente 227.800 millones de euros de reservas de capital europeo que en 2007 había acumulados en esta zona, más de 142.000 correspondían al Mercosur, destacando Brasil con 97.500 millones de euros y, a continuación, Argentina con 30.100 millones de euros¹².

Pasando ahora a la cooperación para el desarrollo de la UE con el Mercosur, ésta se sustenta básicamente en el interés recíproco, debido a que este bloque está conformado por PVD de renta media alta, con la excepción de Paraguay, que lo es de renta medio baja, por lo que sólo éste accede a los recursos financieros europeos de la ayuda al desarrollo asistencial característicos de la cooperación europea con buena parte de ALC¹³. Partiendo de este hecho, las relaciones de cooperación euomercosureñas son fluidas en términos generales, sin perjuicio de que no siempre sean eficientes, si se contemplan en función de los objetivos perseguidos¹⁴.

Para el septenio 2007-2013, la cooperación con el Mercosur –en tanto que Organización– planea profundizar en su institucionalidad (10%), reforzar la integración del Mercosur con vistas a preparar la implementación del futuro acuerdo de asociación con la UE (70%) y aumentar la participación de la sociedad civil en el proceso de integración del Cono Sur (20%), de acuerdo con el *Mercosur Strategy Regional Paper 2007-2013*, de la Comisión Europea, de 2 de agosto de 2007, que ofrecerá 50 millones de euros de financiación para alcanzar los antedichos retos.

A estas ayudas al Mercosur como tal hay que sumar los programas de ayuda bilateral por país, que suman 274 millones para los países mercosureños en el septenio 2007-2013, repartidos como sigue: 65 millones de euros a Argentina (sobre todo para proyectos educativos, de formación y de competitividad de las Pymes), 61 millones a Brasil (fundamentalmente programas de reforma económica), 117 millones a Paraguay (esencialmente educación en todos los niveles) y 31 millones a Uruguay (básicamente cohesión económica y social).

¹² Es preciso advertir que, en las estadísticas de Eurostat, América Latina aparece compuesta sólo por diecisiete Estados continentales (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela) y un país caribeño (Cuba). Y, por su parte, la DG Trade agrega dos países caribeños a Latinoamérica: la República Dominicana y Haití.

¹³ Para mayores detalles, Comisión Europea (DG EuropeAid), http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/country-cooperation/mercosur/mercosur_en.htm, consulta el 18 de diciembre de 2009.

¹⁴ Para una panorámica general de la política de cooperación de la UE con ALC, con datos de interés en relación con el Mercosur y una evaluación crítica, véase José Antonio Sanahuja Perales, *La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: balance y perspectivas, Nota de información* (Luxemburgo: Dirección General de Políticas Exteriores de la Unión del Parlamento Europeo, 2008).

A todo lo anterior hay que agregar la participación de los países del Mercosur en programas geográficos de cooperación de alcance regional –con América Latina como región- de la UE en áreas como la educación superior –ALFA-, el desarrollo de las PYMEs –AL-INVEST-, las redes de colectividades regionales y locales para el intercambio de conocimiento en temas urbanos –URB-AL- y la cohesión social –EUROSociAL-, así como en programas temáticos (invertir en los ciudadanos, medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales, etcétera). Estos programas geográficos regionales y temáticos son sufragados fundamentalmente por el Instrumento para la Cooperación al Desarrollo de la UE, cuya base jurídica es el Reglamento 1905/2006 y que cuenta con 2.690 millones destinados para el septenio 2007-2013 para Latinoamérica, pero también por otros instrumentos europeos de cooperación al desarrollo de la UE, como el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos.

No hay que olvidar tampoco los préstamos preferenciales del Banco Europeo de Inversiones para América Latina, ya que los países mercosureños han suscrito con este organismo los acuerdos marco necesarios para poder hacer uso de la facilidad financiera ALA (América Latina y Asia) IV para el septenio 2007-2013, que llega a los 2.800 millones de euros para la región latinoamericana.

Finalmente, el Mercosur y sus países se benefician de las ayudas que otorgan bilateralmente algunos Estados miembros de la UE, como son particularmente España, Alemania y Francia.

La UE y sus Estados miembros son, con diferencia, el principal proveedor de ayuda al desarrollo con que cuenta el Mercosur. Es suficiente con indicar en este sentido que, con datos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, Brasil recibió en 2007 unos 293 millones de dólares de los principales 10 donantes, de los que 237 millones de euros (el 80%) procedieron de la UE¹⁵.

Hay que tener en cuenta, en último lugar, que desde la firma del AMIC se ha desarrollado un activo y franco diálogo político, aunque no exento de periódicas tiranteces, entre la UE y el Mercosur respecto a temas de interés mutuo, a nivel bilateral, regional o multilateral, como la paz y la estabilidad, la prevención de conflictos, la seguridad, la promoción y protección de los Derechos Humanos, la democracia y el respeto del imperio de la ley, el desarrollo sostenible teniendo en cuenta las dimensiones sociales, económicas y ambientales, y la lucha común en contra del tráfico de drogas, tráfico de armas, crimen organizado y terrorismo¹⁶. Tras la V Cumbre birregional entre la UE y ALC, celebrada en Lima en mayo de

¹⁵ OCDE (Comité de Ayuda al Desarrollo), *Geographical Distribution of Financial Flows to Developing Countries 2003-2007*, febrero de 2009, en http://www.oecd.org/document/57/0,3343,en_2649_34485_1897081_1_1_1_1,00.html. Y *Aid Statistics, Recipient Aid Charts*, Brazil, en <http://www.oecd.org/dataoecd/57/22/1868114.gif>

¹⁶ En general, sobre el diálogo político entre la UE y sus socios latinoamericanos y caribeños, véase Christian Freres *et alri* (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* (Madrid: Fundación Carolina, 2007).

2008, el diálogo político abarcará también los ámbitos de la ciencia y tecnología, las infraestructuras y las energías renovables (Declaración Conjunta de la Cumbre de Lima entre el Mercosur y la Troika de UE, de 17 de mayo de 2008).

La Declaración Conjunta anexa al AMIC establece las bases para el diálogo político, que se ha llevado a cabo a todos los niveles, como los contactos propiamente diplomáticos entre embajadores de los Estados miembros del Mercosur acreditados en Bruselas y altos cargos de las instituciones comunitarias; las visitas y encuentros de sus Jefes de Estado y de Gobierno y del Presidente de la Comisión Europea, los ministros de Asuntos Exteriores y comisarios europeos; los encuentros mixtos de miembros del Parlamento Europeo y de la (entonces) Comisión Parlamentaria conjunta (hoy en día, el Parlamento del Mercosur) y/o las Cámaras legislativas de los Estados mercosureños; y las reuniones bilaterales y en el marco de diálogos institucionalizados, como las cumbres birregionales de la UE y ALC.

También la sociedad civil es parte activa —si bien secundaria— en el diálogo político, mediante —por ejemplo— la celebración de esporádicas reuniones del Foro de la Sociedad Civil UE-Mercosur¹⁷.

Las rondas de negociación para el establecimiento de la asociación entre la UE y el Mercosur: Avances y obstáculos

Las negociaciones están regidas por el principio del *single undertaking* (compromiso único), en virtud del cual nada está acordado hasta que todo esté consensuado, es decir, que aunque existan acuerdos parciales en algunas cuestiones, dichos pactos no serán válidos ni desplegarán efectos mientras no se alcance el consenso en todos los temas de los tres pilares objeto de la negociación. La falta de acuerdo en una materia concreta puede, por lo tanto, bloquear el pacto global.

Las negociaciones formales entre el Mercosur y la UE para el establecimiento de una asociación estratégica comenzaron en noviembre de 1999. Desde entonces se han celebrado 16 rondas negociadoras y algunos encuentros técnicos, sin llegar a un acuerdo final, a pesar de que parecía cercano en algunos momentos, especialmente en 2001 y 2004. Los textos de las rondas negociadoras no han sido oficialmente publicados, pero de las informaciones oficiosas disponibles se infiere que los capítulos político y de cooperación se consensuaron con relativa facilidad, mientras la dinámica en materia comercial fue muy diferente, hasta el extremo de que, tras la presentación por ambos bloques de las últimas ofertas consolidadas, en septiembre de 2004, se produjo el *impasse* negociador que todavía subsiste, cinco años más tarde.

En su última oferta bajo el pilar comercial, de 29 de septiembre, la UE proponía abrir el 94% del comercio global al final del proceso. En síntesis,

¹⁷ Véase sobre el tema, Ignacio Jovtis, *La participación de la sociedad civil en las relaciones Unión Europea-Mercosur* (Barcelona: Fundación CIDOB, 2010).

Europa ofrecía la liberalización gradual de los aranceles a las importaciones de casi todos los bienes industriales mercosureños (un 65% sería inmediato y sólo un 9% al término del proceso, al concluir el periodo de transición de 10 años). Asimismo, la UE le brindaba acceso prácticamente a todos los sectores de los servicios comerciales en el mercado europeo, que —en su conjunto— generan entre un 50 y un 55% del PIB europeo. La UE ofrecía también al Mercosur llevar a cabo inversiones por un valor en torno a los 350.000 millones de euros y, adicionalmente, garantizaba a los inversores del Cono Sur la aplicación de normas no discriminatorias en el mercado europeo si existía reciprocidad. Por último, la UE abría el mercado europeo de contratación de obras públicas por valor de 200.000 millones de euros, si bien se reservaba la apertura del sector de los productos alimenticios y las bebidas, la aeronáutica y los textiles y la confección, a la espera de una contraoferta del Mercosur que mejorase su oferta anterior en cinco días.

Aunque el porcentaje de liberalización de la UE era muy elevado, la oferta europea no contemplaba el libre comercio de todos los productos agrarios mercosureños, ya que en algunos casos sólo habría una reducción sustancial (y no la eliminación) de aranceles y, además, se mantendrían cuotas, incrementadas respecto a las actuales, o se abrirían nuevas cuotas, pero contingentes al fin y al cabo. En efecto, la oferta europea clasificaba los productos agrícolas en 6 categorías (A, B, C, D, E y F), con consecuencias distintas en cuanto al grado de liberalización y su *timing*¹⁸. La oferta cubría el 60% de las 1.285 partidas arancelarias agrícolas vigentes, que daban cuenta del 85,7% del valor en euros — en el 2004, año de la oferta europea— de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Luego no se aplicaría al 40% de las partidas arancelarias relativas a la agricultura, que representaban el 14,3% del valor en euros de las importaciones europeas totales de productos agrícolas mercosureños. Para la mitad de este 40% —el 13,7% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE— sólo se preveía un acceso preferencial, sea con reducciones arancelarias o con contingentes tarifarios en un periodo de hasta 10 años. Para la otra mitad —el 0,6% del valor en euros de las exportaciones agrícolas mercosureñas a la UE en 2004— no habría ningún cambio respecto a la situación existente, seguramente porque se trataba de los más *sensitive products*: cereales, aceite de oliva, productos lácteos, carne vacuna, tabaco, azúcar y algunas frutas y hortalizas

A su vez, la última oferta oficial del Mercosur, de 24 septiembre de 2004, era más restrictiva de lo que se había acordado oficiosamente cuatro meses antes, en el mes de mayo. Muy resumidamente, tan sólo aspiraba a liberalizar el 77% del

¹⁸ La UE sólo ofrecía una liberalización inmediata de los bienes de la categoría A, que afectaba al 31% de las partidas arancelarias que existían en 2004 y una eliminación progresiva (entre 4 y 10 años) para los productos de las categorías B, C y D.

comercio global, de manera que un 23% seguiría sin ingresar con un arancel 0%, o bien sujeto a cuotas.

En suma, la UE y el Mercosur se sintieron decepcionados mutuamente con las ofertas de la contraparte porque esperaban muchas más concesiones recíprocas. Desde entonces no ha sido posible ocultar la divergencia profunda de criterios y prioridades, por lo que no se han celebrado más rondas negociadoras oficiales y los pocos encuentros técnicos celebrados no han conseguido ningún avance sustancial.

¿Qué puede inferirse de este estado de cosas? Que resulta altamente improbable que se consiga firmar pronto un acuerdo de asociación profundo que incluya una zona de libre cambio en el pilar comercial que sea compatible, como tal, con el artículo XXIV del GATT, entre cuyos requisitos se exige cubrir “lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios”, lo que significa que hay que liberalizar al menos el 90% del comercio total bilateral y además sin excluir a ningún sector significativo. La última oferta de la UE es dudoso que cumpla este requisito y la del Mercosur es claramente insuficiente¹⁹.

Es palmario que el punto más espinoso de las negociaciones entre la UE y Mercosur se centra en la cuestión agrícola, ya que cualquier oferta de mejora en el acceso al mercado europeo repercutiría en la reforma de la política agrícola común (PAC) de la UE y en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC. El Mercosur está compuesto por países que son grandes exportadores de productos agrarios, siendo la UE su principal mercado exterior —simultáneamente, el Cono Sur es el primer proveedor agrícola de Europa, según se vio antes— y, en razón de su alta calidad, competirían en ventajosas condiciones con los bienes agrícolas europeos de no existir barreras de todo tipo en el acceso al territorio comunitario. De aquí que exijan una reforma en profundidad de la PAC, pero la última oferta europea de septiembre de 2004 no contemplaba liberalizar el acceso al mercado agrícola europeo, pues —según fue expuesto— una vez agotados todos los períodos transitorios seguiría habiendo derechos *ad valorem* (basados en el valor en aduana de las mercancías), derechos específicos (según la capacidad, el peso o la medida de los productos) y cuotas sobre un 14,3% del valor en euros de las importaciones en la UE de bienes mercosureños. Además, la UE sólo prometió al Mercosur un mejor acceso para las importaciones de productos agrícolas transformados si, a cambio, éste concedía una protección adecuada a las indicaciones geográficas europeas (en particular, en vinos y bebidas alcohólicas, queso y jamón), y se garantizaban los derechos de propiedad intelectual.

¹⁹ Cabe añadir que los países del Mercosur también deben cumplir las reglas de la ALADI, y sobre todo el artículo 44, que exige que cualquier preferencia que otorguen cualquier país aladiano a terceros países o bloques de integración —como la UE— deberá automáticamente extenderse a los restantes miembros de la ALADI. Véase para mayores detalles sobre las cuestiones y problemas que suscita el artículo XXIV del GATT y el artículo 44 de la ALADI, Manuel Cienfuegos Mateo, La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada, *op. cit.*, 91-99, y la doctrina allí mencionada.

Estas innegables mejoras en temas agrícolas no sirvieron, sin embargo, para desatar el llamado *agriculture knot*, porque los reclamos de una y otra parte son de contenido mucho más amplio, como muestra el recuadro 1.

Recuadro 1	
Principales obstáculos Agrícolas en la negociación euromercosureña	
De modo sintético, los principales escollos en materia agrícola entre la UE y el Mercosur son:	
1)	El volumen de los contingentes arancelarios, ya que el Mercosur reclama un incremento sustancial.
2)	La administración de los contingentes arancelarios, porque el Mercosur se opone al establecimiento de métodos de gestión (<i>license on demand, first come, first serve</i> , etcétera) de las cuotas que exige la UE.
3)	Los aranceles de los contingentes, porque el Mercosur demanda su eliminación, y los aranceles fuera de la cuota, ya que el Mercosur presiona para su reducción, visto que hay picos arancelarios europeos para determinados productos mercosureños superiores al 200%, así como aranceles en cascada y progresivos.
4)	Los periodos de transición para la aplicación de las reducciones arancelarias, porque el Mercosur no acepta los 10 años ofertados por la UE, pidiendo su aplicación inmediata.
5)	Las medidas compensatorias, ya que la UE se opone a establecer un esquema de compensación por los subsidios internos y a la exportación.
6)	Las indicaciones geográficas, ya que el Mercosur no es favorable a su protección ²⁰ .

Conviene hacer hincapié en que la liberalización completa del sector agrícola no tendría de hecho un coste económico significativo para la UE, pues si los productos agrícolas sensibles sólo afectan a un 14,3% del valor total en euros de las importaciones totales europeas de productos agrícolas mercosureños, su impacto económico estaría en torno a los 2.850 millones de euros de llegarse a la supresión arancelaria total con las cifras de los flujos comerciales de hoy en día (19.939 millones de euros en 2007)²¹. El problema fundamental estriba en las graves consecuencias políticas que ello produciría en el interior de la UE, ya que la liberalización completa obligaría a reducir el proteccionismo de la PAC y ello

²⁰ Véase en general sobre el tema, Geraldine Kutas, "Still the Agriculture Knot", en Alfredo Valladao y Paolo Guerrieri (Eds.), *EU-Mercosur Relations and the WTO Doha Round. Common Sectorial Interests and Conflicts* (París: Chaire Mercosur, 2006), 27-66.

²¹ Se trata de estimaciones que tienen en cuenta el volumen actual de los flujos de productos agrícolas euromercosureños, que seguramente crecería en caso de una apertura total. Pero el crecimiento no podría ser absoluto porque en estos momentos los países mercosureños tienen otros socios internacionales a los que exportan sus bienes agrícolas, y ni la demanda europea ni la oferta mercosureña pueden aumentar indefinidamente.

podría desencadenar un delicado conflicto interno entre los países que defienden su mantenimiento (como Francia, España, Italia, Irlanda y Polonia) y los que abogan por su desmantelamiento (en particular, Alemania, Dinamarca y Suecia). Para la UE sólo un acceso libre al mercado mercosureño de productos industriales, así como a los de servicios y compras públicas, podría compensar (*trade-off*) sus eventuales concesiones en materia agrícola. Sin una mayor apertura de estos sectores, los beneficios de un acuerdo de asociación con el Mercosur no equilibrarían los riesgos políticos que entraña la liberalización del mercado agrícola, porque las ventajas económicas de un acuerdo de asociación euromercosureño son estimables, pero no sobresalientes, para Europa²². Una liberalización completa del mercado agrícola otorgada al Mercosur podría, además, generar nuevos problemas con otros socios comerciales de la UE, como Estados Unidos, México, Noruega y Australia, porque sería bien probable que exigiesen compensaciones —en el seno de la OMC o al margen de este foro multilateral— a estas concesiones unilaterales europeas al Mercosur.

La agricultura suscita los mayores escollos en las negociaciones euromercosureñas, pero existen otros condicionantes en materia comercial²³.

Respecto a la liberalización de los bienes industriales, son identificables dos problemas relevantes. Por un lado, el déficit mercosureño en sus intercambios industriales con Europa es insostenible a largo plazo (12.722 millones de euros en 2007), como también la excesiva dependencia de su relación comercial de los productos industriales (el 73% del total, con 23.445 millones de euros en ese año). Si se tiene en cuenta lo que se dijo antes respecto a los productos agrícolas, es incuestionable la necesidad de que ambos socios diversifiquen más los flujos respectivos porque se hallan concentrados en exceso en unos pocos productos, industriales los europeos y agrícolas los mercosureños. Por otro lado, la liberalización de los intercambios de bienes manufacturados choca frontalmente con diferentes estrategias industriales de los Estados mercosureños para proteger su producción local. En particular, la exigencia europea de reciprocidad para los sectores del textil y los calzados, así como una completa liberalización de las industrias automovilística y las *high-tech*, es de muy difícil aceptación por el Mercosur porque todos estos sectores son sensibles en sus países y, para

²² El SIA de la asociación UE-Mercosur calcula que la liberalización plena tendría como resultado para la UE un incremento del orden del 0,1% de su PIB mientras en los países del Mercosur se estima que la liberalización plena acarrearía beneficios económicos del orden del 0,5% del PIB en Argentina, 1,5% en Brasil, 2,1% en Uruguay, y quizá hasta del 10% del PIB en Paraguay (UNIVERSITY OF MANCHESTER, *Traded SIA of the association agreement under negotiation between the European Community and Mercosur – Revised Text*, Bruselas, marzo de 2009, accesible en <http://ec.europa.eu/trade/wider-agenda/development/sustainability-impact-assessments/assessments/>).

²³ Véase para mayores detalles de lo que sigue, Manuel Cienfuegos Mateo, “Mercosur y Unión Europea. Los porqués de una relación en stand-by”, *Revista de Derecho Privado y Comunitario*, Córdoba (Argentina), núm. 1 (2007), 613-661.

preservarlos, aplican políticas fuertemente proteccionistas, con altos aranceles y cupos a la importación de productos competitivos de terceros Estados, y muy particularmente los procedentes de la UE.

Hay que reseñar igualmente las diferencias en cuanto a la demanda europea de acceso no discriminatorio al pujante mercado de obras públicas de los países del Mercosur²⁴ y las fricciones en materia de propiedad industrial, ya que el bloque mercosureño no acepta ningún plus adicional a la regulación que contiene el Acuerdo sobre los aspectos de los Derechos de Propiedad Industrial relacionados con el Comercio de la OMC. Las discrepancias también perduran en relación las inversiones extranjeras, debido a las incertidumbres que rodean al régimen jurídico de los países del Mercosur en esta materia.

En el comercio de servicios, las trabas fundamentales son la falta de apertura y/o la escasa transparencia en los mercados públicos de servicios de los países del Mercosur, así como la existencia de amplios sectores de servicios todavía en manos del Estado. Se trata de un sector trascendental para la UE porque se abrirán grandes oportunidades de negocios para las empresas europeas prestadoras de servicios en países como Argentina y Brasil, y por las enormes posibilidades de IED que generaría un mercado mercosureño liberalizado para los operadores europeos. Así lo demuestra que más de dos tercios de la IED europea en el Cono Sur se ha realizado en el sector de los servicios. El problema es que no hay una postura común en el Mercosur a este respecto, con posiciones muy diferenciadas entre Brasil y Argentina. La (casi) inmediata la entrada de Venezuela en el Mercosur hará ese proceso aún más complejo por la política fuertemente intervencionista y nacionalizadora del presidente Chávez.

En relación con los sectores de servicios, compras públicas e inversiones extranjeras sería conveniente establecer un marco regulador interregional orientado a la liberalización y a una mayor convergencia. Las considerables diferencias en cuanto a los marcos reguladores, las políticas monetarias y las condiciones de movilidad de capitales entre los países del Cono Sur acaban dificultando el avance del proceso de integración financiero y económico en el interior del bloque y, por ende, en las negociaciones con la UE.

Un reforzamiento de las relaciones euromercosureñas exigirá adicionalmente que se reconozcan las asimetrías que se dan entre ambas partes y se creen mecanismos de compensación a los sectores sociales afectados por la apertura económica mediante el pilar de la cooperación europea. Sin embargo, no hay aún

²⁴ El -hasta fechas recientes- Director de la Secretaría del Mercosur ha puesto de relieve que la liberalización del mercado mercosureño de las compras públicas que demanda la UE no es un tema menor puesto que las empresas del Mercosur no están probablemente en igualdad de condiciones para acceder al mercado de las compras públicas europeas, de manera que con la apertura podría generarse una nueva asimetría fundamental entre ambos bloques (José Manuel Quijano, "Mercosur y Unión Europea: balance y perspectivas", en CELARE, *V Cumbre América Latina y el Caribe – Unión Europea Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile: CELARE, 2008, 180).

acuerdo en estos puntos²⁵. Los países del Cono Sur deberán también poner en marcha las reformas internas necesarias para reducir la pobreza y los altos niveles de inequidad, ganando en competitividad internacional²⁶, así como reforzar su proceso subregional de integración, que avanza con demasiada lentitud y a trompicones²⁷, porque todos estos factores engendran —en la contraparte europea— dudas razonables acerca de la viabilidad de la asociación una vez establecida, y acaban inexorablemente creando desconfianza, lo que entorpece la marcha de las negociaciones.

Por lo demás, las incertidumbres respecto al resultado final de la *Ronda de Doha* están condicionando poderosamente el desarrollo de las negociaciones interregionales entre ambas orillas del Atlántico²⁸. En el espinoso contexto de las negociaciones en la OMC cabe aludir a la *doctrina Lamy*, nacida en la época en que su actual Director General fue el comisario de Comercio de la UE, la cual cristaliza en la llamada *condicionalidad Doha* y puede resumirse, muy simplificada, con el siguiente razonamiento: la UE no debe negociar acuerdos bilaterales (con países) o birregionales (con organizaciones o bloques comerciales) mientras estén en progreso las negociaciones comerciales

²⁵ La doctrina ha puesto de relieve que la reducción de las asimetrías birregionales exige concretar el tratamiento especial y diferenciado en un calendario de liberalización gradual que excluya productos e industrias sensibles de la liberalización o que aplique progresivamente la liberalización a lo largo de varios años y la introducción de cláusulas de salvaguardia, así como las medidas compensatorias de los efectos negativos derivados de la liberalización comercial. Pero en la agenda euromercosureña ambos elementos distan de estar cerca del consenso (Ana Ayuso Pozo – Coord-, Acuerdo de asociación global interregional para la creación de una zona de asociación global. Estudio de viabilidad, *op. cit.*, pp. X-XI, 21, 25 y 46).

²⁶ En el ranking del Informe *Doing Business 2008* del Banco Mundial, Argentina ocupa el puesto 102, Paraguay el 108, Uruguay el 113, Brasil el 126 y Venezuela el 175 (<http://www.doingbusiness.org>)

²⁷ Se pueden mencionar como causas del lento avance del Mercosur en su proceso de integración la tasa baja de comercio intrarregional (en torno al 13% en 2007), la falta de armonización aduanera completa y de una política comercial común, el insuficiente desarrollo de las reglas de origen, la inexistencia de políticas comunes en sectores claves (energía, servicios, inversiones y compras públicas, entre otros), las agendas externas diversas de sus Estados, la falta de cohesión económica y social y las asimetrías crecientes entre los países miembros y al nivel subregional, los conflictos entre ellos —guerra de la pasta de pulpa de celulosa entre Argentina y Uruguay, tensiones entre Brasil y Paraguay por la presencia de tropas militares estadounidenses en el territorio de éste, etcétera—. A ello se suma la desafección hacia el proceso de integración por parte de algunos sectores sociales, seguramente debido al desconocimiento o limitado conocimiento de su existencia y/o de sus efectos.

²⁸ Uno de los motivos más recurrentemente invocados para explicar las dificultades para avanzar en las negociaciones euromercosureñas ha sido la estrecha vinculación que presentan éstas con la Ronda Doha. A este respecto puede consultarse Chaire Mercosur, *No Doha Round, no EU-Mercosur Negotiations? Annual Report 2005-2006* (París: Sciences Po, 2006); Graciela Molle, “Negociación Mercosur – Unión Europea”, *Revista del CEI –Comercio Exterior e Integración-*, vol. 11, núm. 1 (2008), 95-119.

multilaterales (es decir, mientras no esté concluida la Ronda de Doha). Luego la preferencia europea es el multilateralismo (la Ronda Doha) y sólo después, en el caso de que no sea posible esta opción, la UE baraja hacer uso del regionalismo (a modo de segunda preferencia) y, si no queda otra alternativa, el bilateralismo (a modo de tercera y última preferencia). A pesar de no existir condicionamiento en el plano oficial entre las negociaciones europeas con países y bloques comerciales del mundo y la Ronda Doha, y de las profundas diferencias dentro de la UE respecto a la doctrina Lamy, tanto al nivel de sus instituciones como entre los Estados miembros²⁹, esta tesis ha regido de hecho las negociaciones externas de la UE durante años, paralizándola de hecho, como en el caso de la asociación con el Mercosur, y sólo desde hace algún tiempo empieza a vislumbrarse en el horizonte la posibilidad de algunos cambios³⁰. Esta circunstancia es debida seguramente a la constatación de que es poco probable que la Ronda de Doha concluya pronto con éxito³¹.

²⁹ Verbigracia, dentro de la Comisión Europea, la Dirección General de Comercio abogaba por la Ronda Doha como primera y fundamental opción, y durante años ha conseguido *de facto* que las negociaciones euromercosureñas estuvieran congeladas a la espera de ver lo que sucedía en Doha; la Dirección General de Agricultura apoyaba esta tesis a fin de mantener cuanto más tiempo fuera posible la PAC en su configuración actual; finalmente, la Dirección General de Relaciones Exteriores —con el sostén del Parlamento Europeo— era más proclive a desvincular la suerte de ambos procesos y negociar simultáneamente el paquete de Doha y la asociación con el Mercosur, lo que parece que hoy en día está ganando (tímidos) apoyos dentro de la UE. Esta fractura se reproducía al nivel de los Estados miembros, con posiciones enfrentadas entre, por ejemplo, España y Alemania, que defendía el acuerdo de asociación entre la UE y el Mercosur aunque implicase una reforma de la PAC —si bien España era mucho menos categórica a este respecto que Alemania—, por un lado, y Francia y Polonia, para los que lo fundamental era preservar mientras fuera posible el *statu quo* de la PAC, por otro, de tal suerte que sólo aceptaban un acuerdo de asociación birregional que tenga encaje con aquella política (Susanne Gratius y Manuel Cienfuegos Mateo, “EU Expectations of Negotiations with Mercosur Three years after the Impasse”, en Alfredo Valladao y Mario Marconini (Eds.), *Reviving the EU-Mercosur Trade Talks. A Business Perspective*, París: Chaire Mercosur de Sciences Po, 2008, 48-53).

³⁰ Por ejemplo, en una reunión de la Comisaria de Relaciones Exteriores y el Ministro de Asuntos Exteriores de El Paraguay, de 21 de febrero de 2007, se hizo hincapié en la conveniencia de retomar las negociaciones entre el Mercosur y la UE, aclarando que el reinicio no estaba supeditado a la Ronda Doha. Unos meses antes, el Parlamento Europeo reafirmó, en su resolución de 12 de octubre de 2006, la necesidad de “desacoplar” las negociaciones con el Mercosur de la suerte de la Ronda Doha. Desde entonces se han sucedido las declaraciones de apoyo al desbloqueo de las negociaciones euromercosureñas que apuntan a un final de la doctrina Lamy, como las que se reproducen infra de la UE, España y los países del Mercosur (vid. *infra*).

³¹ La reunión ministerial informal, celebrada en Nueva Delhi los días 3 y 4 de septiembre de 2009 por los ministros de comercio de un grupo de más de treinta países miembros de la OMC ha permitido constatar la existencia de voluntad política para lograr el objetivo, anunciado en la Cumbre del G-8 de Aquila de 8 al 10 de julio de 2009, de concluir durante 2010 una Ronda Doha ambiciosa y equilibrada. Para cumplir este mandato, se han reactivado las conversaciones de alto nivel en Ginebra desde el 14 de septiembre, elaborándose un “programa de acción” con el que reanudar las negociaciones. La declaración final de la Cumbre del G-20, celebrada en Pittsburgh los días 24 y 25 de septiembre de 2009, renueva el compromiso de terminar la Ronda Doha en 2010.

Perspectivas de una futura asociación euromercosureña

En este contexto, tan erizado de dificultades, es extraordinariamente complicado que las negociaciones entre la UE y el Mercosur concluyan exitosamente antes de la VI Cumbre birregional entre la UE y ALC, prevista para su celebración en Madrid los días 17 y 18 mayo de 2010, pues no se perciben cambios significativos recientes que inviten al optimismo. En efecto, a pesar de que en los últimos meses se han sucedido declaraciones políticas de los Gobiernos europeos y mercosureños de apoyo a la asociación euromercosureña³², y de gestos de la Comisión Europea que podrían ayudar a que la Cumbre eurolatinoamericana se desenvuelva con una atmósfera favorable a los pactos³³, lo que debería acabar, siquiera indirectamente, repercutiendo positivamente en las negociaciones de Europa con el Cono Sur, lo cierto es que todavía hay indicios reales de que las negociaciones entre ambos hayan avanzado desde 2004³⁴, por lo que, a fuer de realistas, lo más que cabe esperar de esta Cumbre es que proporcione el impulso político necesario para que ambos socios salgan de su enroque actual y acepten concesiones recíprocas.

Pero no es la primera vez que tales declaraciones políticas de apoyo se han producido y han quedado sin efecto después.

³² Entre las declaraciones recientes de optimismo de algunos países europeos destacan las de España, que preside la UE en el primer semestre de 2010 (véanse las declaraciones del presidente Rodríguez Zapatero, la vicepresidente Fernández de la Vega y el ministro de asuntos Exteriores Moratinos en diversos foros, como la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Estoril del 29 de noviembre al 1 de diciembre de 2009), y del apoyo del Mercosur –como el comunicado conjunto de los Presidentes de los Estados partes del Mercosur con ocasión de su reunión aprovechando la XXXVIII Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común, celebrada en Montevideo el 8 de diciembre de 2009).

³³ La comunicación de la Comisión Europea (La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales, Luxemburgo: OPOCE, 30 de septiembre de 2009), antes reseñada, trata de adaptar la cooperación entre la UE y ALC a los “nuevos desafíos globales” que afectan a ambas regiones aflorados en la década transcurrida desde que se lanzó la idea de la asociación birregional en la Cumbre de Río de 1999, como son el cambio climático, la crisis económica y financiera, la seguridad energética y la migración, temáticas sobre las que existe buena sintonía como punto de partida. Y, además, propone la creación de un Mecanismo de Inversión en Latinoamérica, por valor de 100 millones de euros, para movilizar recursos de la UE, sus Estados miembros y otras instituciones financieras al objeto de sufragar proyectos de inversión en infraestructura energética, el transporte, el medio ambiente y la cohesión social en América Latina.

³⁴ Así lo pone de relieve la última reunión técnica celebrada entre la UE y el Mercosur en Lisboa, el 5 de noviembre de 2009, en la que –según se desprende de informaciones oficiosas- se manifestaron numerosas reticencias por ambas partes a modificar sus posiciones de partida en temas clave, a pesar de que la UE propuso tratar las cuestiones sensibles con flexibilidad, atendiendo a la realidad de cada uno de los países mercosureños.

Con esta finalidad, los negociadores europeos y mercosureños podrían tomar en consideración una serie de propuestas de medidas concretas en los tres pilares, el comercial, el político y el de cooperación, contenidas en el mencionado informe final revisado, de marzo de 2009, del SIA de la asociación UE-Mercosur. Entre otras, se hace referencia a la necesidad de adoptar medidas de tratamiento especial y diferenciado con periodos de transición y cuotas temporales en algunos sectores sensibles, como productos cárnicos frescos y soja, vehículos de motor y componentes, textiles, servicios financieros y distribución comercial. Se propone también incluir medidas para mejorar el comercio y reducir costes y otras complementarias aprovechando el pilar de cooperación con vistas a compensar a los sectores mercosureños más perjudicados por la liberalización comercial.

Además, nos parece necesario actualizar el SIA de la UE y el Mercosur—a pesar del poco tiempo transcurrido desde su publicación— para llevar a cabo un análisis de algunos temas cuya ausencia llama negativamente la atención en un informe sobre el impacto del comercio sobre la sostenibilidad de su envergadura. Concretamente, el SIA debería incluir el estudio de: 1) el impacto del SGP de la UE y de las fluctuaciones del comercio bilateral sobre las áreas económica, social y medioambiental, teniendo en cuenta el grado de liberalización actual y futuro; 2) la simplificación de los procedimientos burocráticos en materia comercial y de cooperación; 3) las ventajas e inconvenientes de una liberalización completa de servicios; y 4) las medidas compensatorias de los impactos negativos en las áreas de la sanidad, educación y otros sectores sociales y las medidas complementarias necesarias para el futuro de las relaciones birregionales³⁵. Es importante, por lo demás, que esta puesta al día del SIA que preconizamos se haga de forma transparente y con participación real y efectiva —y no simplemente nominal, como sucede más bien hasta ahora— de la sociedad civil, y que sus resultados se incorporen lo antes posible a las negociaciones en curso para establecer los mecanismos compensatorios y complementarios precisos en cada caso, pues -a nuestro entender- ello facilitaría el avance en las negociaciones euromercosureñas.

³⁵ Más en concreto, se debería: a) investigar el impacto potencial de la liberalización del mercado de trabajo, incluyendo el desplazamiento de trabajadores, campesinos y población indígena, para prever medidas concretas que protejan a los sectores sociales más vulnerables; b) identificar las debilidades de infraestructura para asegurar el tratamiento de las asimetrías intrarregionales y las deficiencias jurídicas e institucionales que generan desequilibrios; y c) abordar las reformas fiscales u otras medidas para compensar la disminución de los ingresos fiscales en los países como consecuencia de la desgravación arancelaria, en su caso contemplando la creación de mecanismos para la estabilización de ingresos por exportaciones para los países mercosureños más débiles y dependientes de la exportación de un reducido número de bienes.

Se precisa, complementariamente, un mejor aprovechamiento del sector privado de ambos socios para diversificar los mercados de destino y la gama de bienes y servicios exportados, así como establecer medidas de seguimiento y control a cargo de órganos imparciales para medir el impacto real de la apertura económica y de las medidas de cooperación y diálogo político que puedan convenirse³⁶, y delinear un sistema de solución de diferencias análogo al previsto en el Acuerdo de Asociación con Chile de 2002³⁷ para asegurar la efectividad de las reglas de la futura asociación euromercosureña, con competencia para las controversias no solo de carácter comercial sino también en otros temas, como los laborales y los medioambientales.

Finalmente, y en coherencia con el tradicional apoyo por parte de la UE a la consolidación y el desarrollo de los procesos de integración regional en Latinoamérica, se deberían mantener las negociaciones bloque a bloque con el Mercosur. Viene esto a colación por el reconocimiento europeo del *estatuto de socio estratégico* a Brasil en julio de 2007, que puede constituir un factor tanto de impulso como de freno de las negociaciones del acuerdo de asociación euromercosureño. Brasil no sólo es una potencia regional emergente en las relaciones internacionales sino también la piedra angular para el futuro de relaciones del Cono Sur con la UE. Basta con echar una mirada a sus impresionantes datos macroeconómicos (él solo da cuenta de alrededor de la mitad de la población, del territorio y del PIB de Sudamérica) y el hecho de que Brasil es el principal socio comercial de América Latina para Europa, así como el principal destino de las inversiones europeas en esta región. En nuestra opinión, este *upgrading* otorgado por la UE para desarrollar su relación especial con Brasil no excluye *per se* la firma de un acuerdo bilateral con este país en caso de no prosperar las negociaciones birregionales, al igual que la UE lo ha hecho en el pasado con México y Chile en el área latinoamericana. Esta opción ha sido, al menos de momento, descartada oficialmente por ambas partes, y en particular por

³⁶ Por ejemplo, se podría crear una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible euromercosureña de carácter permanente.

³⁷ El Acuerdo de Asociación de la UE con Chile contiene un completo sistema sobre solución de controversias respecto al comercio y cuestiones relacionadas con el comercio (título VIII de la parte IV). Se prevé que si la materia objeto de la diferencia está regulada por los Acuerdos de la OMC, la diferencia se someterá al mecanismo de solución de diferencias de dicha organización; si la diferencia fuera similar a las reguladas por la OMC, las Partes acordarán llevarla igualmente a este sistema; en fin, las materias no reguladas por la OMC serán remitidas al mecanismo bilateral. El sistema bilateral, que se basa en el vigente en la OMC, funciona mediante un mecanismo de consultas en el Comité Conjunto y el recurso a los paneles arbitrales, que dictan laudos obligatorios. En caso de no cumplimiento de las disposiciones del panel, la Parte afectada tendrá el derecho a retirar concesiones equivalentes a las afectadas por las medidas que dieron origen a la diferencia. Para evitar conflictos de jurisdicción, se insertó una cláusula de exclusión de foros, de manera que el recurso a uno de los dos mecanismos excluye automáticamente la posibilidad de recurrir al otro.

la Comisión Europea, que insiste en la naturaleza estrictamente política de la asociación estratégica eurobrasileña. Pero existen ya precedentes de casos en los que la UE ha optado por el bilateralismo al encallarse las negociaciones con bloques regionales de ALC, ya que –por ejemplo- Bolivia no participa en la negociación comercial del acuerdo de asociación euroandino. De seguir el camino bilateral se incrementarían a la larga las tensiones que ya existen en el Mercosur y dificultaría la convergencia regional en Sudamérica³⁸.

³⁸ Susanne Gratius y Manuel Cienfuegos Mateo, “Three Years after the Impasse: EU Expectations of negotiations with Mercosur”, en Chaire Mercosur, *Briefing Notes for the MEBF’s VII Plenary Conference. Lisbon, october 8, 2007*, París: Chaire Mercosur, 2007, 27-28. En una posición análoga, Celestino del Arenal, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateral?”, *DT del Real Instituto Elcano* 36 (2009), 9-10 y 15.

Crisis internacional y sistemas de pagos: Examen de los convenios del Alba para la creación de un Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (Sucre)

Antonio Martínez Puñal

Crisis internacional, debilitamiento del dólar y experiencias anteriores al SUCRE

Los arduos problemas de la economía mundial han sido objeto de reiterados debates, habiéndose multiplicado en los últimos tiempos con motivo de la crisis desatada a raíz de los agudos agravamientos habidos, tal cual punta del iceberg, en el sector inmobiliario de los Estados Unidos de América, los cuales, extendidos al resto de los sectores económicos, se han visto trasladados a los otros países. Consiguientemente, las discusiones en torno a la estructura monetaria y financiera internacional constituyen últimamente una constante en estos últimos tiempos de inestabilidad e incertidumbre por lo que respecta al comportamiento económico universal y local, acrecentándose las críticas al funcionamiento de aquélla, a los principios ideológicos en que se sustenta y a las relaciones de poder amparadas por dicha estructura.

La actual crisis económica internacional representa, a nuestro modo de ver, una clara evidencia del fracaso ideológico y económico del neoliberalismo en su versión más descarnada y, asimismo, de sus apologistas --pero paradójicamente no de sus gestores que tienen a buen recaudo sus inmensos beneficios--, los cuales, unos y otros, habiendo intentado establecer como dogma la providencia benéfica de la ‘mano invisible del mercado’ que todo lo habría de abarcar y bendecir, ahora como hijos pródigos falsos a la luz de su pasado impenitente, sin contrición, arrepentimiento ni propósito de la enmienda, aplauden a rabiar que la mano visible del ‘papá Estado’ los salve de una situación de “pavor internacional” creada por ellos, cuando en los últimos veinticinco años habían predicado justamente lo contrario, o sea que el Estado únicamente garantizara la seguridad --y no toda--, debiendo abstenerse, en consecuencia, de intervenir en cualquier asunto económico.

Ciertamente, uno de los síntomas de la crisis lo constituye el debilitamiento del dólar --ligado a los problemas del déficit estadounidense-- en su función de divisa clave de referencia. Ante tal situación, y a la luz de la falta de voluntad

política del G-20 para proponer una transformación, así fuera parcial, del funcionamiento del sistema monetario y financiero internacional, se ha ido abriendo paso la necesidad de explorar nuevas alternativas, la cual resultará más perentoria en aquellos Estados más comprometidos con el bienestar de sus ciudadanos que con la reanimación de un sistema financiero con pruebas más que sobradas de su naturaleza antisolidaria y de su tendencia autodestructiva.

Un cuadro de crisis internacional como el que estamos viviendo, con su enorme componente financiera y con sus profundos rasgos de inestabilidad y volatilidad, no dejará de intranquilizar a países como China, aparentemente no tan afectado por la crisis pero con razones no obstante para estar preocupada. No será difícil enmarcar, pues, las palabras de PAMPILLÓN, cuando nos dice que: “El colapso del sistema financiero de los Estados Unidos está generando una gran desconfianza en el sistema bancario y en el dólar como moneda de reserva internacional. Las reservas internacionales de países como China, que están en dólares, empiezan a peligrar. El gobierno chino opina que el dólar está teniendo un comportamiento inestable y que está arrastrando a los tipos de cambio lo que genera una gran volatilidad cambiaria. Una inestabilidad, volatilidad o variabilidad que no es buena para las relaciones económicas internacionales”¹.

Sería pues normal, a la vista de un panorama como el que venimos describiendo que hubiéramos podido advertir, durante los últimos tiempos, cómo se han venido produciendo una serie de manifestaciones en la generalidad de los medios de comunicación por parte de Rusia, China y Brasil, entre otros Estados, entendiendo como una discusión válida y pertinente la de una eventual sustitución del dólar como moneda de reserva y referencia internacional pese al previsible rechazo de los Estados Unidos de América².

Continuando en un plano de alcance geográfico limitado aunque bien importante en términos económicos, queremos hacer una somera relación a la voluntad de creación por Arabia Saudita, Kuwait, Bahrein, Qatar y los Emiratos Árabes del khaleeji, una moneda única con la cual, a semejanza de lo ocurrido

¹ Continuaba este autor: “Por eso el gobernador del Banco Central de China, Zhou Xiaochuan, ha propuesto la utilización de una nueva moneda internacional (los derechos especiales de giro) que esté bajo el control del Fondo Monetario Internacional. Zhou propone que las reservas de dólares de los bancos centrales sean reemplazadas por esta nueva moneda: el “derecho especial de giro” (DEG)...” (Rafael Pampillón, “¿Una nueva moneda internacional?: los derechos especiales de giro”, disponible en <http://economy.blogs.ie.edu/archives/2009/03/%C2%BFuna-nueva-moneda-internacional-los-derechos-especiales-de-giro.php>, March 27, 2009). Sobre la posición china en general, en relación con esta materia, ZHOU XIAOCHUAN: *Reform the International Monetary System*, disponible en <http://www.pbc.gov.cn/english/detail.asp?col=6500&ID=178>, 23 de marzo de 2009.

² En relación con el asunto, Herbert G. Grubel, *El amero. Una moneda común para América del Norte*, Fraser Institute, 1999, disponible en http://libertaddigital.com/fotos/noticias/el_amero.pdf (Adaptación para México y Actualización, Manuel Suárez Mier).

con el euro en relación con las monedas de los Estados de la Unión Europea, quieren sustituir a las monedas locales.

La decisión de crear el SUCRE venía precedida, por lo demás, de un amplio número de antecedentes que con un resultado vario, a tenor de las diversas circunstancias concurrentes en cada uno de ellos, fueron puestos en marcha tanto en la América Latina y el Caribe como en otras regiones del mundo.

De las experiencias previas de funcionamiento de mecanismos de compensación de pagos que, con el ánimo de reducir la utilización de divisas en el intercambio intrarregional, contribuir a la promoción del comercio recíproco y apoyar los distintos esquemas de integración regional y subregional, fueran puestas en pie en el área geográfica Latinoamérica-Caribe convendría resaltar: la producida por la Asociación Latinoamericana de Integración (Convenio de Pagos y Créditos Recíprocos), la habida en décadas anteriores en Centroamérica (Cámara de Compensación Centroamericana que sería cerrada en 1993 --junto con el seguimiento de los resultados del acuerdo del SICA de 5 de diciembre de 2008 para la realización de un estudio para la restitución de la citada Cámara de Compensación—, Unión Monetaria Centroamericana), el Mecanismo de Compensación de Pagos entre Argentina y Brasil, enmarcado en el Sistema de pagos en moneda local para el comercio realizado entre los Estados Parte (Decisión 25/07 del Consejo del Mercado Común del MERCOSUR)), y, finalmente, la Unión Monetaria de la Organización de los Estados del Caribe Oriental.

En un plano más concreto, la actitud del Brasil ya había dado, como acabamos de recoger, algunos pasos en relación con este asunto, habiendo que subrayar que, desde octubre del 2008, Argentina y Brasil tienen un acuerdo bilateral para el comercio en sus monedas locales, en cuyo contexto, en pro de una dinamización de sus posibilidades, dichos países adoptaron, el pasado mes de mayo, un acuerdo de permuta financiera por valor de 1.500 millones de dólares, con lo cual buscan reforzar sus sistemas monetarios. Brasil constituye el principal destino de las exportaciones argentinas (19 por ciento del total), siendo a su vez el mayor proveedor de Argentina (32 por ciento de las compras de este país). Se han producido, por los demás, comentarios respecto a una posible generalización en un plano material de los criterios recogidos en el mecanismo argentino-brasileño al proceso de integración regional del Mercado Común del Sur, con el cual ya existe una viculación, formalmente hablando.

Ya por lo que respecta a la experiencia europea, con vistas, como venimos señalando, a la puesta en práctica del SUCRE, convendría tener en cuenta las vivencias de la Unión Europea de Pagos (1950-1958), el Sistema Europeo de Cambios (“Serpiente Monetaria” (1972), el Sistema Monetario Europeo (1978), la Unidad de Cuenta Europea “ECU” (1989) y el Euro (1 de enero de 1999)³.

³ Al respecto, amén de las realidades a las cuales hemos hecho mención, convendría tener en cuenta también la Iniciativa de “Chiang Mai”, de los miembros de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático más China, Japón y Corea del Sur (ASEAN + 3), en la cual se ha venido trabajando para la creación de la Unidad Monetaria Asiática, de un sistema monetario compartido y

Acuerdo Marco y Tratado Constitutivo del SUCRE: creación, objetivos e instituciones

Así las cosas, a la luz de los antecedentes reseñados estrechamente vinculados con cuanto vamos a examinar a continuación Bolivia, Cuba, Honduras, Nicaragua y Venezuela, Estados miembros de la Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América-Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP) y Ecuador (quien ingresaría en el ALBA, posteriormente, el 24 de junio), entre otras consideraciones, reafirmando sus compromisos de reforzar la integración económica y social así como el desarrollo regional por medio del impulso al comercio y a la inversión productiva, social y ambiental en la región, con base en los principios de complementariedad, cooperación, solidaridad y respeto a la soberanía, acordaron suscribir, en la su VI Cumbre, celebrada en Cumaná, de 16-17 de abril de 2009, el Acuerdo Marco para la creación del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)⁴.

El Acuerdo Marco terminaba cursando una invitación a los demás Estados de América Latina y el Caribe para incorporarse a su Sistema. En relación con la invitación, es advertido por Naranjo Mendoza que “lo óptimo sería que otros países se uniesen a la propuesta de crear una moneda regional, más aún si se trata de países con una economía sólida como la de Brasil, Chile y Argentina, lo cual llevaría sin duda a que la moneda de Latinoamérica sea lo suficientemente sólida para sostenerse en el mercado y compensar los déficits monetarios de los países de la región que están en desarrollo y que non han podido consolidar su moneda o como en el caso de Ecuador, ni siquiera tienen una moneda”⁵.

de un fondo común para responder ante posibles ataques especulativos; en el mismo sentido actúan desde hace tiempo los seis países miembros del Consejo de Cooperación del Golfo, los cuales en su Cumbre Anual de diciembre de 2008, suscribieron un proyecto para iniciar en el 2010 una unión monetaria comprendiendo la creación de un banco central.

⁴ A veces, alternativamente a la denominación del ALBA, es utilizada la de ALBA/TCP, estas tres últimas iniciales haciendo referencia al «Tratado de Comercio entre los Pueblos», si bien se observa una tendencia a usar exclusivamente el acrónimo ALBA.

Sin duda los últimos acontecimientos producidos en Honduras abren un compás de espera respecto al futuro de la vinculación de este país al ALBA y, por extensión, al SUCRE. Al día de hoy, el ALBA, que no reconoció al gobierno de Micheletti, sigue sin reconocer al de Lobo. Por su parte, el congreso hondureño ratificó, el 12 de enero pasado, la salida del Alba que fuera aprobada en una reunión del Consejo de Ministros que, presidido por Micheletti, había sido celebrada el 15 de diciembre, cuyo decreto correspondiente fuera remitido al día siguiente al Congreso para su ratificación.

Nuestra posición sobre el golpe de Estado efectuado en Honduras está recogida en Antonio Martínez Puñal, “A crise de Honduras: Zelaya e a reacción institucional internacional”, *Xornal de Galicia*, 3 de julio de 2009: 4.

⁵ Santiago Naranjo Mendoza, “El Sistema Único de Compensación Regional (SUCRE) y su afectación en la dolarización ecuatoriana” *Revista Judicial DLH*, 24/08/2009: 3.

Posteriormente a este primer acuerdo, el 17 de octubre del 2009, en la VII Cumbre del ALBA-TCP, en Cochabamba (Bolivia), con base en un Preámbulo muy parecido al del Acuerdo Marco y “considerando” éste, procedieron a suscribir el Tratado Constitutivo del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)⁶. Entendemos el gerundio “considerando” como sinónimo de “respetando”, a modo de querer señalar la subordinación del Tratado al Acuerdo).

Los objetivos del Acuerdo, en consonancia con su preámbulo y con una estrecha conexión con su mecanismo institucional e instrumental, vendrían a consistir en orientar el establecimiento del citado Sistema Unitario, fijando las directrices principales para su funcionamiento e interacción de las entidades y mecanismos que hayan de conformarlo, destinados a la promoción del desarrollo integral de la región latinoamericana y caribeña, por medio del impulso a la producción y al intercambio comercial, en el espacio intrarregional (Punto 1 del Acuerdo).

En el Capítulo I del Tratado “De las disposiciones fundamentales”, se reenumera en su art. 1 el “objeto” del Acuerdo Marco, poniendo ahora el énfasis en una vocación de alcance “constitutivo”, y reenumerando en su art. 2 las instituciones ya recogidas en el art. 2 del Acuerdo Marco (el Consejo Monetario Regional del SUCRE como el máximo organismo de decisión, el “sucre”; la Cámara Central de Compensación de Pagos; y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial).

⁶ Entre otras medidas acordadas en su VII Cumbre, los Jefes de Estado y de Gobierno del ALBA- TCP: “1. Aprueban la modificación de la denominación del Sistema Único de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), por Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), considerando que esta última expresa de mejor manera el sentimiento de unidad y objeto del sistema SUCRE...”. Este párrafo de la Declaración, a nuestro juicio discutible y en todo caso de importancia menor, pero que bien pudiera ser reflejo de una cierta improvisación, fue objeto de reserva por la Mancomunidad de Dominica, Antigua y Barbuda y San Vicente y Granadinas. *Declaración de la VII Cumbre del ALBA-TCP*, <http://www.alternativabolivariana.org/images/declaracionVIIcumbrealba-tcp.pdf>

Entendemos que, en aras de una mejor técnica jurídica, la reforma de la denominación del Sistema debía haberse llevado a cabo en el texto del Tratado Constitutivo. Sin prisas pero sin pausas, los redactores evitarían los riesgos de una mala impresión cuando en el Acuerdo Marco se hablaba de Sistema *Único*, en la Declaración del Alba de Sistema *Unitario* y, finalmente, en el Tratado Constitutivo de Sistema *Unificado*.

En relación con los países caribeños y el ALBA, Norman Girvan, “ALBA Summit: Caricom members enter reservations on Sucre, Defence Council”, Adobe Reader –[alba-summit-comment 1. pdf].

El Tratado Constitutivo fue suscrito en un ejemplar original redactado en idioma castellano, por Bolivia, Cuba, Ecuador, Honduras, Nicaragua y Venezuela. Se anunció que los demás miembros del grupo se sumarán al sistema gradualmente en el futuro.

Consejo Monetario Regional

El Consejo Monetario Regional (CMR), el cual será un organismo de Derecho Internacional Público con personalidad jurídica propia, vendrá a ser el órgano superior de decisión del Sistema Unitario de Compensación Regional de Pagos (SUCRE). El CMR, encargado de gestionar el Sistema, supervisará el funcionamiento de éste, teniendo, entre otros, los siguientes objetivos: a) la promoción y el mantenimiento de un sistema monetario regional transparente, generador de riqueza, estable, el cual fomente, asimismo, el desarrollo económico sustentable; b) el seguimiento de las políticas e instrumentos monetarios de los países integrantes del CMR, e, igualmente, la sugerencia de las acciones que los optimicen; c) la elaboración de estudios al objeto de llevar a cabo la orientación de la regulación del movimiento de capitales al efecto consiguiente de evitar las corrientes de capital ilegal y controlar también los capitales especulativos; d) y, finalmente, la recomendación de estrategias, políticas, medidas y mecanismos, los cuales, coordinados entre los países integrantes del CMR, prevengan o, al menos, atenúen los efectos de las crisis monetarias, financieras y bancarias; la recomendación de estrategias, políticas, medidas y mecanismos coordinados entre los Estados integrantes del CMR, con el objeto de expandir el comercio intrarregional, reduciendo sus asimetrías, y, asimismo, coordinados con terceros países que otorguen un tratamiento justo a los mismos, debiendo ser realizadas estas funciones en coordinación con las máximas autoridades del comercio, las finanzas y las relaciones internacionales de los países integrantes del Consejo Monetario Regional (Punto 3 del Acuerdo).

El art. 4 del Tratado está dedicado a las “Funciones del Consejo Monetario Regional del SUCRE”, ampliando y especificando considerablemente lo que en el Punto 3 del Acuerdo Marco eran conocidos como “objetivos” del CMR. De una visión de promoción de un sistema monetario regional, seguimiento de las políticas e instrumentos monetarios de los países miembros, elaboración de estudios para la regulación del movimiento de capitales, recomendación de estrategias comunitarias (con reiteración en el apdo. 18 de este artículo) y recomendación de estrategias para expandir el comercio intrarregional se pasa, como podemos apreciar, a un lenguaje obviamente más activo en el Tratado Constitutivo, en términos de “dictar”, establecer, emitir, suscribir, fomentar, proponer, someter, apoyar, conocer y evaluar, elaborar, contribuir y presentar toda una amplia gama de actuaciones de perfil netamente económico, tal como puede verse en los apdos. 1 a 20 y 22 del citado artículo 4.

Otras funciones con claras connotaciones políticas, estrechamente relacionadas con su papel de órgano máximo de decisión y supervisión del Sistema, aparecen recogidas en los apdos. 21, 23-24 y 26-29 de dicho art. 4. En efecto, entendemos que ello puede apreciarse en el apdo. 21, mediante el cual el CMR habrá de: “Presentar anualmente informes de gestión sobre el funcionamiento del

Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Partes del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), y extraordinariamente cuando le sean solicitados por éstos”. Lo mismo podemos decir cuando en los apdos. siguientes se le encomienda: “23. Decidir la creación de otros órganos que considere necesarios para el cumplimiento de sus funciones; 24. Aprobar la apertura de oficinas del Consejo Monetario Regional del SUCRE en los territorios de los Estados Partes, en la medida en que el desarrollo del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) así lo requiera, y establecer sus funciones; 26. Decidir sobre las solicitudes presentadas por otros Estados, organizaciones internacionales u organismos gubernamentales para participar como observadores en el Consejo Monetario Regional del SUCRE; 27. Proponer a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Partes del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), la suspensión de algún Estado Parte cuando su proceder sea contrario a los principios del presente Tratado Constitutivo; 28. Revocar al Presidente del Directorio Ejecutivo del Consejo Monetario Regional del SUCRE y/o al Secretario Ejecutivo cuando su desempeño sea contrario a lo establecido en el presente Tratado Constitutivo”.

El Tratado en su Capítulo II “Del Consejo Monetario Interregional” completaría el desarrollo orgánico de esta institución. A tal efecto, reafirmado su carácter de “organismo de derecho internacional público con personalidad jurídica propia”, establecería su “sede en la ciudad de Caracas” (art. 3). A nuestro juicio, se produce una metonimia mediante la cual se está designando al todo por una parte o, en otras palabras, al SUCRE en su totalidad por su Consejo Monetario Regional, quien, a nuestro modo de ver, más que disponer de personalidad jurídica propia lo que realmente vendrá a hacer, entre otras funciones, sería a detentar la representación de la personalidad jurídica internacional del SUCRE.

El art. 5 del Tratado (“Órganos del Consejo Monetario Interregional del Sucre”) dispone que: “El Consejo Monetario Regional del SUCRE estará constituido por el Directorio Ejecutivo y la Secretaría Ejecutiva, y regirá el funcionamiento de la Unidad de Cuenta, la Cámara Central de Compensación de Pagos y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial”. Este artículo, como podemos observar, tiene un contenido que no es totalmente acorde con su enunciado puesto que de una forma que pudiera haberse evitado fácilmente confunde su papel delimitador de los órganos del Consejo con la reafirmación de unas características-funciones que deberían figurar en un lugar aparte para una mejor apreciación técnica del Tratado. En efecto, junto a los órganos del Consejo se hace alusión a su papel de “dirección” y “gestión” en relación con el Sucre, la Cámara Central de Compensaciones y el Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, ya recogidos de manera más detallada en los Puntos 5, 6, 7, 8, 9 y 10 del Acuerdo Marco.

a) *Directorio Ejecutivo y Funciones de su Presidente*

Según el art. 6 del Tratado (“Directorio Ejecutivo”), apdo. 1: “El Directorio Ejecutivo es el órgano de dirección y decisión del Consejo Monetario Regional del SUCRE, al cual le compete el diseño y aprobación de la estructura administrativa, financiera y técnica de dicho organismo, así como la designación de los funcionarios que se requieran para su funcionamiento”.

Por lo que respecta a la composición y presidencia del Directorio Ejecutivo, de acuerdo con este art. 6, en sus pfo. 2: “El Directorio Ejecutivo estará integrado por un (1) Director por cada Estado Parte, y su respectivo suplente”. Según el pfo. 3: “El Directorio Ejecutivo designará de entre sus miembros al Presidente del referido órgano, quien a su vez presidirá el Consejo Monetario Regional del SUCRE por un período de tres (3) años...”.

De las funciones de la Presidencia se ocupa asimismo este art. 6, en su pfo. 5, cuando prescribe que: “El Presidente del Directorio Ejecutivo tendrá la representación legal del Consejo Monetario Regional del SUCRE, y tendrá las funciones que le confieran el presente Tratado Constitutivo y el reglamento que se dicte al efecto, pudiendo delegar algunas de éstas en otro miembro del Directorio reservándose siempre su ejercicio”. Otras funciones aparecen especificadas en el pfo. 8 del artículo del cual nos ocupamos: “El Presidente del Directorio Ejecutivo tendrá a su cargo la comunicación y divulgación de la información relativa al Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE)”.

El Presidente del Directorio tendrá, además de los recogido en el párrafo anterior, otras posibilidades de llevar a cabo delegaciones. A tenor del pfo. 6: “Asimismo, el Presidente del Directorio Ejecutivo previa aprobación del Directorio Ejecutivo, podrá delegar en la persona del Secretario Ejecutivo, la firma de actos y documentos que considere necesarios para el desenvolvimiento de las actividades administrativas del mismo”.

En cuanto a los mecanismos para la toma de decisiones, podemos observar como el Directorio deberá adoptar sus decisiones en unos casos por unanimidad y en otros con una mayoría cualificada: “En las reuniones del Directorio Ejecutivo cada Estado Parte tendrá derecho a un voto, y sus decisiones se adoptarán de la siguiente manera: a) Las materias relativas a las disposiciones reglamentarias y a cualquier otro instrumento asociado al funcionamiento del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), por unanimidad. b) Las materias administrativas del Sistema, con el voto favorable de los dos tercios de los Estados Partes” (art. 6, pfo. 7). Las connotaciones con una organización internacional intergubernamental resultan patentes si bien se abre un resquicio a la unanimidad exigida con la mayoría de dos tercios en aquellos casos de “materias administrativas” –concepto de límites imprecisos--.

b) Secretaria Ejecutiva y Comités ad hoc

De acuerdo con el pfo. 1 del art. 7 (“Secretaría Ejecutiva”) del Tratado Constitutivo: “La Secretaría Ejecutiva será el órgano técnico y administrativo del Consejo Monetario Regional del SUCRE y estará conformada por un Secretario Ejecutivo, los funcionarios designados por el Directorio Ejecutivo y los comités *ad hoc* que tenga a bien crear el mismo”.

En cuanto a los Comités de trabajo, un esbozo de su composición sin referencias a su número y exigencias en cuanto al voto cuando éste fuera necesario se encuentra en el pfo. 3 del art. 7: “La composición y funciones de los comités *ad hoc* serán definidas por el Directorio Ejecutivo en los reglamentos respectivos. Dichos Comités podrán estar integrados por representantes de los órganos y entes de cada Estado Parte, con competencia en materia de planificación, economía, finanzas, comercio y otras vinculadas con el objeto del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), así como por representantes de los bancos centrales de los respectivos países, y otras entidades, de acuerdo con la naturaleza de los asuntos a ser tratados en cada comité”. Entendemos que estos Comités *ad hoc* no significan la desaparición de los seis Comités Técnicos preparatorios creados, para darle impulso al proceso, con ocasión del Acuerdo Marco (Punto 11).

Unidad de Cuenta Común “Sucre”

La Unidad de Cuenta Común, que sería denominada “sucre”, constituirá, previa ponderación de las respectivas monedas nacionales, una moneda fiduciaria, la cual, utilizada como unidad de cuenta del SUCRE, será empleada como referente para el registro, valoración y compensación de las operaciones encauzadas por el referido sistema, como manifestación del reforzamiento de la cohesión económica y social y del establecimiento de un proceso de integración llamado a la conformación de una zona monetaria regional (Punto 4 del Acuerdo).

El CMR proporcionará al “sucre” los impulsos precisos para su desarrollo e implementación, debiendo decidir, a tal efecto, sus criterios de composición, sus variables de ponderación y establecer los tipos de cambios centrales de las monedas nacionales con relación al sucre, determinando, asimismo, los mecanismos de ajuste (Punto 5 del Acuerdo). Así, pues, los mecanismos para el cálculo del valor de cambio de cada moneda nacional conformador de la «cesta» que dará vida al sucre están todavía en vías de definición.

Tendrá, igualmente, el CMR la responsabilidad de efectuar la asignación de “sucres” a cada una de las Partes, a fin de que puedan operar en la Cámara Central de Compensación (CCC), a la cual le cabrá llevar a cabo todas las actividades relacionadas con la compensación y liquidación de las operaciones efectuadas por medio del SUCRE, autorizadas por el CMR (Puntos 6 y 7 del Acuerdo). En esta línea reincide el Tratado Constitutivo en su art. 11, pfos. 3, 4 y 5.

Cámara Central de Compensaciones

De la implementación de la Cámara Central se ocupa el art. 9 del Tratado (“Cámara Central de Compensación de Pagos”), volviendo, en alguna medida, a lo ya dispuesto en el Punto 7 del Acuerdo Marco, cuando señalaba en el pfo. 1 que: “Los Estados Partes acuerdan que el Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) contará con una Cámara Central de Compensación de Pagos, regida por el Consejo Monetario Regional del SUCRE y a la que le corresponderá realizar todas las actividades relacionadas con la compensación y liquidación de las operaciones autorizadas por dicho Consejo”

Por lo que dispone el art. 9, pfos. 2, 3, 4 y 5, en cuanto a la operatividad de la Cámara: “La gestión y administración de la Cámara Central de Compensación de Pagos estará a cargo del Banco Agente designado a tal efecto por el Consejo Monetario Regional del SUCRE./ La modalidad operativa y los aspectos financieros y contables aplicables a la Cámara Central de Compensación de Pagos serán aprobados por el Consejo Monetario Regional del SUCRE, en vista de la propuesta que le fuere presentada por los bancos centrales de los Estados Partes en coordinación con el Banco Agente./A efectos de cursar las operaciones que se pacten a través del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), los bancos centrales suscribirán los acuerdos bilaterales y/o multilaterales con el Banco Agente que determinen la modalidad operativa entre ellos, así como los aspectos relacionados con la resolución de controversias./ Las cuentas, transacciones y operaciones que se cursen en la Cámara Central de Compensación de Pagos deberán estar denominadas o expresadas en “sucres””.

Como podemos apreciar, es introducida aquí la figura del Banco Agente, el cual, al día de hoy, constituye una incógnita susceptible de recibir modulaciones bien diferentes a la hora de su puesta en práctica. También debería de ser estudiada algún día la naturaleza jurídica de estos acuerdos con el Banco Agente.

Fondo de Reserva y de Convergencia Regional

Acordaron, por otra parte, los Estados Parte que el Sistema Unitario disponga de un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, el cual tendrá por objeto colaborar con el funcionamiento de la CCC, por medio de la financiación de déficits temporales generados en la misma, al igual que el reducir asimetrías comerciales entre las Partes, por medio de modalidades de financiación que empujen la producción y exportación procedente de los países (Punto 9 del Acuerdo).

Al Fondo esta dedicado el art. 10 del Tratado, estableciendo, en su pfo. 1, que: “ Los Estados Partes acuerdan que el Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE) contará con un Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, el cual tendrá por objeto coadyuvar al funcionamiento de la Cámara Central de Compensación de Pagos, a través del financiamiento de los déficit

temporales que se generen en la misma, o aplicación de cualquier otro mecanismo que el Consejo Monetario Regional del SUCRE estime conveniente, así como reducir las asimetrías comerciales entre los Estados Partes, mediante la aplicación de modalidades de financiamiento que estimulen la producción y exportación de los mismos”.

Advierte el pfo. 2 que “El Fondo de Reservas y Convergencia Comercial se constituirá mediante aportes en divisas y en moneda local de los Estados Partes, en las proporciones, instrumentos financieros y términos que se acuerden entre ellos. Los recursos del Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, serán administrados bajo la modalidad del fideicomiso o cualquier otra que determine el Consejo Monetario Regional del SUCRE”.

Las posibilidades de actuación parece inclinarse por la opción del fideicomiso cuando el pfo. 3 resuelve que: “El ente fiduciario del Fondo de Reservas y Convergencia Comercial, procurará la obtención de recursos para ampliar y fortalecer la capacidad financiera de éste, conforme a los términos previstos en el contrato de fideicomiso que a tales efectos se suscriba con base en los lineamientos que fije el Consejo Monetario Regional del SUCRE, en su calidad de fideicomitente”.

Solución de Controversias

Reiterando algo ya enunciado, en cuanto a funciones del CMR, en el apdo. 25 del art. 3, cuando se decía que, entre otros asuntos, a éste le cabía: “Atender y resolver las controversias que eventualmente pudieran surgir entre los Estados Partes por la interpretación o aplicación de este Tratado Constitutivo y de sus modificaciones”, de la “Solución de controversias” se ocupa un complejo art. 19, cuyo texto de su pfo. 1 indica que: “Las controversias que surjan entre los Estados Partes derivadas de la aplicación o interpretación de este Tratado Constitutivo, serán sometidas a negociaciones directas entre ellos. En caso de no ser resueltas por esta vía, serán sometidas a la decisión del Consejo Monetario Regional del SUCRE”. ¿Esta “decisión” sería tomada por unanimidad o por mayoría de dos tercios? Si por unanimidad, el Estado afectado por una propuesta de decisión contraria a sus intereses la vetará. Si por una mayoría de dos tercios daríamos a las cuestiones de controversias un tratamiento de “materias administrativas”. ¿Sería ésta la intención de los redactores?

Los problemas hermenéuticos continúan porque del resto del texto podría entenderse tanto que esta “decisión” resultaría obligatoria para las partes como que, aun teniendo en cuenta su alto significado, podrían acudir posteriormente al procedimiento arbitral descrito por el artículo a continuación, si bien, con base en una interpretación más literal, pudiera entenderse que el procedimiento arbitral estaría pensado sólo para las controversias entre los Estados Partes y el Consejo Monetario Regional. Nos inclinamos, con todo, que convendría mejor para el Sistema el pensar, en congruencia con una interpretación más sistemática,

que tanto en un supuesto de controversias entre Estados como en el de controversias de un Estado con el Consejo cabe acudir al proceso arbitral. Involucrar cuestiones de administración del CMR con cuestiones de justicia, por lo demás, tal vez pudiera resultar perjudicial para la preservación del crédito de dicho Consejo.

Señalaremos que: “Aquellas controversias que surgieren entre un Estado Parte y el Consejo Monetario Regional del SUCRE serán sometidas a negociaciones directas, para lo cual las partes podrán servirse del apoyo de expertos. Los plazos necesarios para la solución de controversias serán establecidos en los reglamentos que a tal efecto dicte el Consejo Monetario Regional del SUCRE” (art. 19, pfo. 2).

Debemos de subrayar asimismo, como ya pudimos apreciar, que las controversias entre los Bancos Centrales —habitualmente órganos del Estado a efectos, entre otros, de imputabilidad y de la consecuente responsabilidad internacional de éste— y el Banco Agente, en relación con los “acuerdos bilaterales y/o multilaterales que determinen la modalidad operativa entre ellos”, deberán de encontrar su solución por medio de dichos acuerdos a suscribir entre los bancos centrales y el Banco Agente, de acuerdo con el art. 9, pfo. 4 del Tratado Constitutivo.

Como hemos podido observar, salvo las posibilidades vistas respecto del Consejo Monetario Regional, nos encontramos, al igual que en otras organizaciones internacionales intergubernamentales⁷, nos encontramos ante la inexistencia de recursos por incumplimiento contra los órganos presentados ora ya por parte de los Estados ora ya por otros órganos.

Juzgamos que también en este pfo. 2 del art. 19, el origen, cuando menos mediato, de las controversias radicará en cuestiones de “aplicación o interpretación” del Tratado Constitutivo. Asimismo entendemos, en el marco de la incierta sistemática escogida por los redactores del Tratado, que los “reglamentos” a los que se alude en el segundo párrafo habrán de ocuparse asimismo del plazo para la solución de las controversias entre los Estados Partes.

“De continuar la disputa se someterá a un arbitraje ad hoc compuesto por tres (3) árbitros. Cada parte en la disputa designará un árbitro, y los dos árbitros así designados, nombrarán al tercero, quien será el Presidente del Tribunal” (art. 19, pfo. 3). Ahora bien, en este supuesto, se hace necesaria la conformación del Tribunal. En previsión de la existencia de problemas al respecto, el pfo. 4 regula que: “Si una de las Partes en la controversia no nombra al árbitro dentro de los treinta (30) días del recibo de un requerimiento de la otra Parte para que lo haga, o si los dos árbitros no consiguen ponerse de acuerdo sobre el tercer árbitro de-

⁷ Sobre este particular, Antonio Martínez Puñal, *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos* (Santiago de Compostela: Tórculo Edicións, 2000).

ntro de los treinta (30) días contados desde su nombramiento, la designación del árbitro o árbitros faltantes será hecha por la autoridad u organismo designado por el Consejo Monetario Regional del SUCRE, con anterioridad al surgimiento de la controversia”. Parece que esta autoridad debiera de ser nombrada con carácter general en relación con las posibles controversias, dado que naciendo formalmente esta antes de las negociaciones no se nos alcanza que el Consejo Monetario Regional que podría mucho —una vez producida la entrada en vigor del Tratado—llegara a tener “facultades adivinatorias” en materia de controversias concretas a suscitarse. Queremos hacer la salvedad de que las controversias no tienen necesariamente que tener *unus latus* a un único Estado Parte, en cuyo caso podría presentarse algún problema en cuanto a la constitución del Tribunal Arbitral. Esta interpretación resultara aseverada, como veremos después, por el art. 24.

Ya por lo que respecta al trabajo de los Tribunales Arbitrales, se indica en el pfo. 4, art. 19, que: ‘Para el arbitraje se aplicarán, previo acuerdo entre las Partes en la disputa, o bien las reglas, procedimientos y plazos previstos en el Reglamento de Arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 15 de diciembre de 1976, o las reglas, procedimientos y plazos de arbitraje que se creen en el marco de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América -Tratado de Comercio de los Pueblos (ALBA-TCP). El idioma y sede del arbitraje serán establecidos por los árbitros’. Se dice en el pfo. 5 que: “El tribunal arbitral decidirá cualquier asunto relacionado con el procedimiento. Los costos del procedimiento arbitral invocado serán sufragados por las Partes en la disputa en proporciones iguales. Asimismo, dictará el laudo por mayoría de votos, sobre la base de este Tratado Constitutivo, los instrumentos jurídicos internacionales que el Consejo Monetario Regional del SUCRE suscriba, la normativa jurídica dictada por el Consejo Monetario Regional del SUCRE, las normas y principios del derecho internacional público u otras disposiciones jurídicas mutuamente convenidas por las Partes en la disputa para la resolución del fondo de la controversia”. En relación con este párrafo conviene resaltar que el laudo arbitral podrá ser adoptado, obviamente, además de por mayoría, por unanimidad, la cual no dejaría de ser la mayoría cualificada por excelencia. En cuanto al “patrimonio normativo” a tener en cuenta este resulta, a nuestro modo de ver, en principio, acertadamente reflejado.

El pfo. 6 del mismo artículo, el cual continuaría vinculando también a los Estados que pudieran abandonar el SUCRE, precisa que: “En caso de que surgiere una controversia entre el Consejo Monetario Regional del SUCRE y algún país que haya dejado de ser miembro del Sistema Unificado de Compensación Regional de Pagos (SUCRE), la misma se resolverá a través del procedimiento arbitral establecido en el presente artículo”.

Nada se dice respecto a solución de controversias relacionadas con el Acuerdo Marco. Entendemos que tal vez los Estados Partes hayan querido pre-

sentar el Tratado Constitutivo como la clave de bóveda del Sistema. Ahora bien, estimamos que, no obstante la omisión advertida, los redactores eran conscientes —y entendían tácitamente— que por analogía las controversias relativas al Acuerdo podrían ser resueltas, aunque no únicamente mediante ellos, siguiendo los mecanismos del Tratado. Ésta y otras cuestiones del Sistema, como podemos observar, han sido tratadas con unos parámetros jurídicos manifiestamente mejorables. Es de suponer que se irán corrigiendo en la medida que la praxis del Sistema lo haga necesario.

Reflexiones Finales

De acuerdo con el análisis que hemos realizado, ciertamente, en orden a conseguir sus objetivos resulta conveniente que la puesta en marcha del SUCRE sea acompañada de la máxima discusión posible en los distintos ámbitos políticos, sociales, empresariales, administrativos y académicos, al objeto, por una parte, de recoger su opinión y, por otra, de generar un mayor grado de conocimiento y de consenso en torno a aquél.

Y a tal efecto, no hay que olvidar que se hace necesario para alcanzar un Sistema eficaz el persistir y aun aumentar la voluntad política que le dio origen. Su presencia se hace ineludible para superar la complejidad y dificultades con las cuales, a lo largo de sus diferentes y necesarias etapas, fases y ritmos de realización —a identificar oportunamente—, habrá de transcurrir el proceso del SUCRE. Los retos no son sólo técnicos, por lo cual es ineludible la presencia de una fuerte vocación gubernamental y social en pro de la integración regional. Es importante destacar, con todo, que la experiencia indica que la voluntad política es condición necesaria pero no suficiente para avanzar hacia la profundización y consolidación de los programas de actuación, siendo necesario, por tanto, establecer bases sólidas que, en un escenario de criterios mínimos de convergencia de las principales variables macroeconómicas, posibiliten un aumento sustancial del comercio entre los países miembros del Sistema en aras de sostener la viabilidad futura del proceso de integración de la región. “Al respecto, —indica el SELA— un excesivo voluntarismo puede conducir a estrategias, políticas y acciones equivocadas y difícilmente reversibles, aplicadas en aras de adelantar tiempos o quemar etapas...”⁸.

A la vista de lo hasta aquí expuesto entendemos que procede subrayar, en todo caso, que la celebración de un Acuerdo y un Tratado en un mismo año, aun apreciando lo que suponen como expresión de la existencia una seria voluntad política de sacar adelante el SUCRE, resulta expresivo asimismo de una cierta improvisación que, lógicamente, tiene su reflejo en un producto que, jurídica-

⁸ SELA, “El Sistema Unitario de Compensación Regional (SUCRE): Propósitos, antecedentes y condiciones necesarias para su avance”, Secretaría Permanente del SELA, Santiago de Chile, Enero de 2009, SP/Di N°. 1-09: 22.

mente hablando, habrá de requerir ciertamente de mejoras técnicas. Además de cuanto al respecto hemos ido advirtiendo, cabe observar en algunas momentos la presencia de una cierta confusión entre los medios y los objetivos, pudiendo ésta ser entendida, si acaso, ésta como el reflejo de la necesaria complementación entre ambos.

Por otra parte, debe ser destacado el voluntarismo con que el Acuerdo y el Tratado se producen, estableciendo unos plazos para ser operativo a partir de enero del 2010 que, en efecto, más allá de unos loables deseos, entendemos que serán de difícil cumplimiento, habida cuenta de la necesidad previa de incorporar su texto a las legislaciones de los seis Estados firmantes. Por lo que respecta al futuro inmediato del SUCRE, si hemos de manifestarnos realistas, debemos precisar que si bien el ministro venezolano de Finanzas, Alí Rodríguez, aseguró que "en septiembre [2009] debemos estar listos para iniciar algunos proyectos pilotos de intercambio con esa moneda virtual, que luego será compensada con equivalencias"⁹, estaba hablando en unos términos solo posibles si se desplegara una voluntad política de ir hacia una aplicación provisional del Acuerdo, lo cual resultaría necesario asimismo si realmente se quisieran llevar a cabo actuaciones en este año 2010.

Ya, en una perspectiva comparada con el euro, Lorca y Roy subrayan críticamente que: "En contraste, el sucre surge de una cesta de monedas subyacentes que carecen de dicha liquidez y convertibilidad. En lugar de una "moneda común" se presenta al sucre como una moneda "virtual", sin especificar la virtualidad. El ECU era virtual, pero había un plan para pasar a ser una moneda física en aquellos países que cumplieran con los requisitos impuestos por los criterios de Maastricht. No se mencionan requisitos para la adopción del sucre. La debilidad del sucre a nivel monetario y económico es notoria. El euro tiene como pilar fundamental la necesidad de respetar una política monetaria impuesta por el BCE, gobernado con independencia política. Su objetivo es la estabilidad de los precios para mantener la inflación en los niveles establecidos por los Criterios de Maastricht. No se sabe qué banco supervisaría el sucre.... El sucre no tiene una estructura institucional. Carece de la confianza de los mercados financieros y los inversores internacionales. Las monedas subyacentes no están consideradas por los mercados financieros como activos líquidos ni convertibles, carecen de cotización oficial en el mercado de divisas. No están aceptadas a nivel internacional como instrumento de cambio, medida de valor, o instrumento de liberalización de deuda y obligaciones..."¹⁰.

⁹ *Libertad Digital* (Europa Press), 17-04-2009. Por *La Prensa* (Managua), 13 de diciembre del 2009, se habló de enero del 2010 como fechas en la cual debería de producirse la primera experiencia de aplicación del Sistema en relación con una operación de exportación de arroz venezolano a Cuba.

¹⁰ María Lorca y Joaquín Roy, "El sucre: el euro del ALBA", Abr-21-09, *Nueva Mayoría.com*, El Portal Socio-político de Iberoamérica, disponible en http://www.nuevamayoria.com/index.php?option=com_content&task=view&id=1374&Itemid=40

Existen posiciones, con todo, ciertamente más esperanzadoras. Así, autores como Molero Simarro y Montero Soler, afirman que: “En primer lugar, la adopción de una unidad de cuenta común supondría una progresiva desdolarización de las relaciones económicas intrarregionales y sería, a su vez, el primer paso que permitiría avanzar, en un segundo momento, en el proceso de integración monetaria mediante la creación de lo que podría llegar a ser una moneda común con emisión física y circulación real. En segundo lugar, la capacidad que tendría cada país de compensar multilateralmente los distintos saldos de su comercio permitiría una aminoración relativa de sus necesidades de financiación internacional, así como una liberación parcial de sus reservas de divisas, dotándoles de una mayor capacidad financiera. Evidentemente, esta ventaja se ampliaría a medida que aumentara el número de países que se incorporasen al acuerdo. En tercer lugar, supondría un importante estímulo para potenciar las relaciones comerciales de unos países cuyas economías han estado hasta el momento completamente orientadas hacia el Norte, favoreciendo el comercio dentro de la región y con ello, y siempre que éste se articule en torno a los principios que rigen el ALBA, el bienestar global”¹¹. El SUCRE, podría terminar, de ir todo bien, convirtiéndose en los territorios de los Estados miembros en un instrumento de soberanía regional. En esa línea, escriben los citados autores: “De esta manera, el SUCRE se podría convertir en una zona de seguridad monetaria que promovería la reorientación del comercio hacia los países miembros y la integración intrarregional bajo los mismos principios del ALBA, es decir, los de la complementariedad, la cooperación, la solidaridad y el respeto a la soberanía. Esto supondría una alternativa con la que poder ejercer una relativa resistencia frente a la dictadura de los mercados financieros internacionales y abriría el camino a seguir por otros bloques regionales en su búsqueda de independencia y soberanía respecto a las grandes divisas internacionales”.

Con todo, de acuerdo con el análisis hasta aquí realizado, mostrándonos totalmente conformes con los puntos de partida expresados por Lorca y Roy, también somos conscientes de que “no se tomó Zamora en una hora” ni la Unión Europea es un invento de un año --vamos caminando, con problemas un día y otro también, para los sesenta añitos, como quien no quiere la cosa... si contamos

¹¹ Los citados autores continuarían escribiendo: “Pero, junto a todas estas ventajas, que no son ni pocas ni menores, el proyecto necesitaría también dotarse de un elemento sobre el que Keynes asentaba la configuración de unas relaciones comerciales orientadas al desarrollo global y equilibrado más que a la intensificación radical de la competencia y la lucha por el mercado mundial. En este sentido, el SUCRE, si aspira realmente a convertirse en el motor de un proceso regional de integración comercial y monetario alternativo, tendría también que hacer suyo un mecanismo de estabilización interno que, como el mismo Keynes planteaba, evite la acumulación de saldos tanto deudores como acreedores de cada uno de los países en la Cámara de Compensación...” (Ricardo Molero Simarro y Alberto Montero Soler, “ El SUCRE: Frente a la crisis un proyecto de integración monetaria al servicio de los pueblos”, *Rebelión*, 23, 3 (2009) (<http://www.rebelion.org/noticia.php?id=82482>).

desde el Tratado de París (1951)--, por lo cual preferimos manifestarnos en la perspectiva de un optimismo crítico. Por nuestra parte, en cuanto a un futuro más mediato, hemos de decir que parece claro que, en un marco internacional tan complicado con todo tipo de realidades internacionales fracasadas cíclicamente a escala regional y con un carácter hoy por hoy crónico a escala mundial, difícilmente puede negarse la legitimidad y la esperanza a cualquier tipo de ensayo político y social construido, a nivel interno o internacional, en clave democrática, entendiéndolo, por ello, sin no ser conscientes de que la debilidad a nivel monetario y económico del SUCRE no puede ser negada fácilmente, que algún tipo de confianza puede ser depositada en el Sucre. En todo caso, como el que más, el Sur y el progreso tienen, al igual que los otros, aquilatados derechos históricos a intentar el cambio y a equivocarse, una y otra vez, junto a aquéllos que desde tiempos inmemoriales, para el caso desde que el mundo es mundo, gobernaron éste a la medida y antojo de sus voluntades.

Conclusiones

Mirando hacia el Futuro de la Relación Unión Europea-América Latina
Roberto Domínguez

Acerca de los Autores

Diego Acosta es Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid y en la actualidad cursa su último año de doctorado en la Universidad King's College en Londres. También imparte cursos de Derecho Europeo en las Universidades King's College y Birkbeck College (Universidad de Londres) y en BPP Law School. Diego Acosta tiene un Master en Derecho Europeo (Estocolmo) y un DEA en Derecho Internacional Público (Miami y Madrid). Ha trabajado para la ONU (Nueva York) y para el Parlamento Europeo (Bruselas), así como para la Embajada española (Bogotá), el Miami European Union Centre y el Swedish Institute for European Policy Studies (Estocolmo), y como docente en diversas universidades en Colombia. En la actualidad colabora como editor con LexisNexis (Londres). Es autor de varios artículos sobre temas de inmigración en importantes revistas, obras colectivas y centros de investigación entre las que destacan el *European Journal of Migration and Law*.

Anna Ayuso es Doctora en Derecho Internacional Público y Master en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Coordinadora del Programa América Latina del Centro de Estudios Internacionales de Barcelona (CIDOB) desde 2002, donde antes coordinó el Área de Cooperación internacional. Profesora de Derecho Internacional Público y en el Master Oficial de Estudios Internacionales en la Universidad Autónoma de Barcelona. Profesora del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Entre las publicaciones más recientes: *Integración con Equidad. Instrumentos para el Tratamiento de las Asimetrías en América del Sur* en Cienfuegos M. y J. A. Sanahuja. "Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur", CIDOB, 2010, Barcelona, pp. 424; *Rendición de Cuentas y Sociedad civil en el Sistema español de Cooperación al Desarrollo* junto a Katty Cascante, Exlibris Ediciones, S.L. y Fundación Alternativas, Madrid, 2009, pp. 190; *Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: equilibrios y asimetrías*, Revista CIDOB Afers Internacionals, núm 85-86, mayo 2009, pp. 185-9.

Jamile Bergamaschine Mata Diz es profesora titular (adjunto II) de la Facultad de Derecho de la Universidad Federal de Viçosa (Minas Gerais, Brasil). Doctora por la Universidad de Alcalá (sobresaliente cum laude por unanimidad). Master en Instituciones y Políticas de la Unión Europea por la UCJC, Madrid. Asesora técnica de la Secretaría del Mercosur. Autora de libros y artículos relativos a la integración regional, entre los cuales se destaca "Mercosur: origen, normas y fundamentos", "Integração e ampliação da

Uniao Européia", entre otros. Profesora visitante de la UCLM (Toledo), de la UAH, de la Universidad de Anáhuac (México), de la UDE (Montevideo), entre otras. Conferenciante en universidades europeas y latinoamericanas sobre temas relativos a las relaciones Unión Europea-América Latina e integración regional (MERCOSUR, CAN y SICA).

Manuel Cienfuegos Mateo tiene maestrías en Derecho de la integración europea por la Universidad Autónoma de Barcelona y la Universidad Libre de Bruselas. Doctor en Derecho por la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona. Profesor Titular de Derecho Internacional Público (perfil Instituciones de Derecho comunitario) de la Universidad Pompeu Fabra (Barcelona). Director Adjunto del Observatorio de las Relaciones con América Latina (ORLA) de Barcelona. Docente, investigador y consultor en universidades y organismos internacionales de España, Europa y América Latina, entre los que se encuentra las Universidades de La Plata, Buenos Aires, Córdoba y Tres de Febrero de Argentina, San Pablo de Brasil, Dr. Matías Delgado de El Salvador, el Pacífico de Perú, el Instituto Tecnológico de Monterrey de México y la *Chaire Mercosur* de París, así como el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo. Autor de más de 70 trabajos científicos sobre diferentes procesos económicos de integración regional, en particular la Unión Europea, el Mercosur y la Comunidad Andina, y las relaciones de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Entre las publicaciones más recientes relacionadas con la temática de esta monografía destacan: *La asociación entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*, Barcelona: CIDOB, 2006; y *La integración regional en América del Sur*, Barcelona: CIDOB, 2010 (coeditado con José Antonio Sanahuja Perales). Más información en <http://www.upf.edu/orbis/profess-orat/cienfu.html>

Karine de Souza Silva es titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Integración Regional en la *Universidade do Vale do Itajaí* (Brasil), donde es profesora de las carreras de grado en Derecho y Relaciones Internacionales, del Master y del Doctorado en Derecho. Es doctora en Derecho Comunitario (Universidade Federal de Santa Catarina, Brasil); Ha sido *visiting scholar* en la Katholieke Universiteit Leuven /Bélgica, en la Universidad de Sevilla /España y en el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas/Luxemburgo. Es investigadora del "Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico" de Brasil (CNPq). Es consultora del Ministerio de Educación brasileño y es Profesora invitada de la Universidade do Minho, en Portugal. Ha publicado decenas de trabajos sobre Derecho Comunitario, sobre Protección internacional de los derechos humanos y sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina.

Roberto Domínguez tiene un doctorado en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami y un M.A. de la Fundación Ortega y Gasset. Actualmente es profesor en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Suffolk, Boston, y ha sido profesor invitado en la Universidad Nacional Autónoma de México e investigador asociado del North South Center in Miami y el Miami European Union Center. Entre sus publicaciones se encuentran *The EU Foreign Policy (1994-2005): A Study on Structural Transition* (Edwing Mellen, 2008); with Joaquín Roy, *Towards the Completion of Europe* (2006); and with Joaquín Roy and Alejandro Chanona, *La Unión Europea y el TLCAN: Integración Regional Comparada y Relaciones Mutuas* (2004). Dr. Domínguez fue también editor de la revista *Journal Relaciones Internacionales*.

Natividad Fernández Sola es profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, y profesora Jean Monnet de la Universidad de Zaragoza en España. En la actualidad, trabaja como asesora en la División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad del Ministerio de Defensa de España. Entre sus publicaciones más recientes, destacan los libros editados junto a M. Smith, *Perceptions and Policy in Transatlantic Relations. Prospective visions from the US and Europe* (Routledge, Londres, 2009) y con S. Stavridis, *Factores políticos y de seguridad en el área euro-mediterránea*, (PUZ, Zaragoza, 2009). Entre sus últimos artículos está *La projection extérieure des principes fondateurs de l'Union Européenne, Europe, 50eme anniversaire des Traités de Rome*, (Daloz, París, 2008), "El Servicio de Acción Exterior de la Unión Europea," (DT R.I.Elcano nº 46/2008); "Transatlantic Relations as a tool for improving the E.U.'s Role as a Global Actor?, en F. Laursen ed. *The EU as a Foreign and Security Policy Actor*, (RoL Publishing, Dordrecht, 2009); "The New EU Lisbon Treaty and Transatlantic Relations," en Stelios Stavridis (ed), *Understanding and Evaluating the European Union: theoretical and empirical approaches*, (Nicosia University Press, Nicosia, 2009); y "Una respuesta multilateral a la proliferación nuclear: las perspectivas de la Conferencia de Revisión del Tratado de No Proliferación Nuclear," *Anuario de Derecho Internacional* (en prensa)

Albert Galinsoga Jordà es Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales y Catedrático "Jean Monnet" (Universidad de Lleida). Ha publicado más de setenta trabajos, entre otros: *España y la política centroamericana de la Comunidad Europea* (1991), *The Iberoamerican Space. Dimensions and Perceptions of a Special Relationship* (1997), "El modelo europeo en un mundo globalizado: una caracterización de la Unión Europea en el nuevo siglo" (2001), *La vertebración de la región mediterránea: un reto para la Unión Europea* (2002), "El reconocimiento de los principios

jurídicos en el Derecho Internacional contemporáneo...” (2005), “La naturaleza jurídica de la Unión en el Proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa” (2008), “La región mediterránea desde la perspectiva internacional” (2009), “El concepto de soberanía en el Derecho Internacional actual” (2009) o “The European Court of Human Rights. Introductory Note” en *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence* (2007, 2008 y 2009).

Rita Giacalone es Doctora en Historia por la Universidad de Indiana. Es Profesora Titular de Historia Económica en el Departamento de Economía, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Los Andes (Mérida, Venezuela), Coordinadora del Grupo de Integración Regional e Investigadora del Centro de Investigaciones Agroalimentarias. Ha sido Directora de la Escuela de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas y Coordinadora de REDINRE, red del Programa ALFA de la Comunidad Europea. Entre sus publicaciones destacan libros, como *Los empresarios frente al Grupo de Los Tres* (Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1999), *La regionalización del acero en América Latina*. (Buenos Aires: Editorial Biblos, 2004) y *La integración sudamericana: un complejo proceso inconcluso* (Mérida: FACES, 2008), y numerosos artículos en revistas y capítulos en libros editados. Fue editora de la Revista Venezolana de Ciencia Política y de la Revista Agroalimentaria. Es miembro del Programa de Promoción al Investigador (SPI), en su nivel superior (IV).

Francesc Granell es profesor de economía internacional en la Universidad de Barcelona y Director General honorario de la Comisión Europea. Su formación académica incluye un doctorado en ciencias políticas, económicas y comercio por la Universidad de Barcelona. También estudió en el Instituto de Estudios Europeos (Ginebra), el Instituto Internacional de Marketing (Cambridge) y en la Escuela Fletcher de Derecho y Diplomacia de Tufts University. Ha sido profesor visitante en la Universidad de Georgetown. Entre sus actividades profesionales durante dieciséis años en la Comisión Europea, fue jefe del equipo de la Comisión en la negociación para la adhesión de Finlandia, así como el jefe del área de relaciones con los países del Pacífico, el Caribe y el Océano Índico. Ha publicado un extenso número de libros y artículos sobre comercio exterior, economía de las relaciones internacionales y la integración europea.

Carlos Hakansson es abogado por la Universidad de Lima (Perú), Doctor en Derecho (Universidad de Navarra, España). Es titular de la Cátedra *Jean Monnet* de Derecho Constitucional europeo (Comisión Europea), complementó su formación e investigación en el Departamento de Derecho Político y Teoría del Estado de la Universidad de Santiago de Compostela (A Co-

ruña-España) y en la Biblioteca Bodleian de la Universidad de Oxford (Reino Unido); además, es miembro ordinario de la Asociación Peruana de Derecho Constitucional. Es autor de los libros: *La forma de gobierno de la Constitución peruana* (2001), *Curso de Derecho Constitucional* (2009), así como de diversos artículos sobre temas constitucionales y de integración publicados en revistas nacionales y extranjeras. Actualmente, desempeña su actividad académica como profesor ordinario principal de la Universidad de Piura (Perú), teniendo a su cargo las asignaturas de Derecho Constitucional y Derecho de la Integración, profesor del Máster de Derecho en la misma casa de estudios.

Michel Leví Coral es Doctor en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador y Master en Derecho Internacional y Europeo por la Universidad Católica de Lovaina, Bélgica con prácticas profesionales en la Comisión Europea. Es coordinador del Módulo de Estudios Europeos Jean Monnet y del Centro Andino de Estudios Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar sede Ecuador. Ha sido profesor de la Academia Diplomática del Ecuador y actualmente es Profesor Visitante de la Universidad de Grenoble II y del Instituto de Estudios Políticos de Grenoble en Francia. Su investigación se centra en el proceso de integración de la Unión Europea y los procesos de integración en América del Sur, relaciones entre bloques regionales y política exterior.

María Lorca-Susino es Licenciada en Ciencias Políticas y Económicas y Doctora en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami. Actualmente es profesora adjunta en la Facultad de Administración de Empresas y en la Facultad de Artes y Ciencias de la Universidad de Miami donde imparte cursos de Economía, tanto a nivel de licenciatura como de post grado. Además, María Lorca-Susino es Editora Asociada del Centro de Excelencia de la Unión Europea de la Universidad de Miami. Su especialidad académica y de investigación se centra en el análisis de la evolución de la Eurozona así como los beneficios y desventajas de la introducción del euro desde un punto de vista económico y monetario. Ha publicado artículos en este tema como *The U.S. dollar and the euro: Deux-ex Machina*, y su tesis de Doctorado sobre la Eurozona y si el euro se ha convertido de hecho en una moneda común, internacional, y global va a ser publicada por Ashgate Publishing en noviembre del 2010 bajo el título: *The Euro in the XXI Century: Economic Crisis and Financial Uproar*.

Carlos Malamud es catedrático de Historia de América de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), de Madrid, España e Investigador Principal para América Latina del Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Ha sido investigador visitante en el Saint Antony's College de la Universidad de Oxford y en la Universidad Di Tella de Buenos

Aires. Entre 1986 y 2002 ha dirigido el programa de América Latina del Instituto Universitario Ortega y Gasset, del que también ha sido su subdirector. Comenzó su carrera académica trabajando en historia económica del período colonial para luego especializarse en historia política latinoamericana de los siglos XIX y XX. Actualmente compatibiliza su trabajo de historiador con el de analista político y de relaciones internacionales de América Latina. Ha escrito numerosos libros y artículos de historia latinoamericana, entre los que se cuentan: *Sin marina, sin tesoro y casi sin soldados. La financiación de la reconquista de América, 1810 – 1826*, Centro de Estudios Bicentenario (Santiago de Chile, 2007) o *Historia de América*, Alianza, Madrid, 2005.

Antonio Martínez Puñal es licenciado y Doctor en Derecho por la Universidad de Santiago de Compostela (USC); Estudios de Ciencias Económicas y Comerciales (USC); Ex-Director del Departamento de Derecho Público y Teoría del Estado (USC); Profesor Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (USC), Profesor Tutor de Derecho Internacional Público y Derecho Internacional Privado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (Pontevedra) y Profesor Distinguido da Universidad de San Marcos de Lima, Facultad de Derecho y Ciencia Política. Autor de numerosos artículos y, entre otros, de los siguientes libros: *Los Derechos de los Estados sin litoral y en situación geográfica desventajosa en la Zona Económica Exclusiva (Participación en la Explotación de los recursos vivos)*; *La solución de controversias en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR): estudio de sus mecanismos*; *La Educación en el Proceso de Integración del Mercosur* (en colaboración con la Prof.^a M.^a Teresa Ponte Iglesias) y *El Sistema Institucional del Mercosur: de la intergubernamentalidad hacia la supranacionalidad*

Carlos Francisco Molina del Pozo es Catedrático Jean Monnet "Ad Personam" de Derecho Comunitario. Catedrático de Derecho Administrativo. Director del Centro de Documentación Europea de la Universidad de Alcalá. Presidente del Instituto de Estudios para la Integración Eurolatinoamericana (IELEPI). Consejero de la Corte Centroamericana de Justicia, de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones y de varios órganos gubernamentales y de la integración regional. Autor de más de cincuenta libros entre los cuales se destaca: "Manual de Derecho de la Unión Europea" (2010), "Tratado de Derecho de la Unión Europea" (2010) y del libro con comentarios sobre el Tratado de Lisboa "Del Tratado Constitucional al Tratado de Lisboa" (2010). Profesor de la Escuela Diplomática de España. Doctor Honoris Causa por varias universidades. Profesor visitante y conferenciante en distintas universidades latinoamericanas y europeas.

Joaquín Roy tiene un Doctorado por Georgetown University y es Jean Monnet Professor y Director del University of Miami European Union Center of Excellence. Ha publicado más de 200 artículos académicos y es autor de 35 libros, entre ellos *Cuba, the U.S. and the Helms-Burton Doctrine: International Reactions* (University of Florida Press, 2000), *Las relaciones exteriores de la Unión Europea* (México: UNAM, 2001), *The European Union and Regional Integration* (Miami: EU Center, 2005), *La Unión Europea y la integración regional* (Buenos Aires: CARI/ U. Tres de Febrero, 2005), *Towards the Completion of Europe* (Miami: EU Center, 2006) and *A Historical Dictionary of the European Union* (Scarecrow Press / Rowman & Littlefield, 2006), and *The dollar and the euro* (Ashgate, 2007). Ha publicado más de 1,400 columnas periodísticas y ensayos. Ha sido condecorado con la *Encomienda* de Orden al Mérito del Rey Juan Carlos de España.

Lorena Ruano es Profesora-Investigadora de la División de Estudios Internacionales del CIDE, miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel 1. Doctorada en Relaciones Internacionales por la Universidad de Oxford, Reino Unido, fue Jean Monnet Fellow en el Instituto Universitario Europeo, Florencia, Italia. Sus líneas de investigación han sido: integración europea (ampliación y Política Agrícola Común), relaciones Unión Europea-México y Unión Europea-América Latina. Entre sus publicaciones, destacan capítulos en los siguientes libros: Gustavo Vega Cánovas (coord.), *México: los retos para el futuro, implicaciones del 2 de Julio de 2006*, (El Colegio de México y Fundación Konrad Adenauer, 2007); Louise Fawcett y Mónica Serrano eds., *Regionalism and Governance in the Americas: Continental Drift*, (Palgrave MacMillan, 2006), Frank Shimmelfennig y Ulrich Sedelmeier, eds., *The Politics of European Union Enlargement: Theoretical Approaches*, (Routledge, 2005). Tiene artículos en las revistas *Journal of European Integration History*, *Foro Internacional* y *Revista Mexicana de Política Exterior*.

Fernando Rueda-Junquera es Profesor Titular de Economía Internacional de la Universidad de Burgos y Vicedecano de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de dicha Universidad. Es Doctor en Economía por la Universidad de Londres, así como Máster en Economía por la misma Universidad y Máster en Desarrollo Económico Latinoamericano por la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. Ha trabajado como consultor para la Comisión Europea y para el Ministerio de Asuntos Exteriores. Sus publicaciones nacionales e internacionales se han centrado en temas vinculados con las economías latinoamericanas y con los procesos de integración regional en los que participan dichas economías. Imparte docencia de postgrado relacionada con sus temas de investigación en el Instituto Interuniversitario de

Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y en el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset de Madrid.

Eric Tremolada Álvarez es Abogado por la Universidad Externado de Colombia; Doctor en Derecho, Universidad de Valencia; DEA en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid e Instituto Universitario Ortega y Gasset; Máster en Análisis y Gestión de Ciencia y Tecnología, Universidad Carlos III de Madrid; Especialista en Derecho Constitucional y Ciencia Política, Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y Diploma en Altos Estudios Internacionales, Sociedad de Estudios Internacionales de España. Desde 1995 Catedrático e Investigador en Derecho Internacional Público en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Externado de Colombia, designado por la Comisión Europea como Titular en Colombia de la Cátedra Jean Monnet de Derecho Comunitario Europeo, autor y editor de diversos libros, de ensayos y artículos entre los que se destacan: *De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?* (2009), *El Caribe Occidental en la Corte Internacional de Justicia. Comentarios a las últimas decisiones de la Corte a las demandas interpuestas por Nicaragua contra Honduras y Colombia* (2008), *El Sistema Institucional andino frente a su referente europeo* (2008) y *El Derecho Andino en Colombia* (2006).

New

Now available from Ashgate Publishing...



The Euro and the Dollar in a Globalized Economy

Edited by **Joaquín Roy** and **Pedro Gomis-Porqueras**,
both at the University of Miami

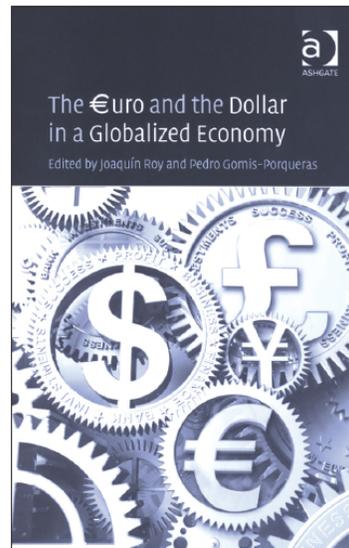
This key book assesses the international role of the euro, discusses its impact on global financial markets, shifting global exchange rate relationships and their implications. With input from various disciplines, it foment discussions intended to facilitate an exchange of ideas among academics, practitioners and the local business community.

Contents: Preface; PART I: THE EURO, THIS UNKNOWN!: Introduction to the dollar and the euro, *Pedro Gomis-Porqueras*; 7 years with the euro, *Joaquín Almunia*; A financial and politically symbolic tool, *Joaquín Roy*. PART II: THE EURO-DOLLAR EXCHANGE RATE: A PUZZLING RELATIONSHIP: Euro-dollar puzzles, *Kurt Hübner*; Euro-dollar: an holistic view of the economy, *Hans Martens*. PART III: THE INTERNATIONAL ROLE OF THE EURO: Living up to expectations? Taking stock in the international role of the euro, *J. Onno de Beaufort Wijnholds* and *Julie McKay*; Is the euro ready to play the global currency role?, *Miriam L. Campanella*; Enlargement and the international role of the euro, *Benjamin J. Cohen*. PART IV: THE EURO AND THE EUROPEAN ECONOMIC GOVERNANCE: RUNNING AN ENLARGED EUROZONE: Reforming the ECB governing council: efficiency, representation and national economic interest, *David Howarth*; The political economy of eurozone enlargement: the motives, prospects and implications for the EU and its member states, *Ramunas Vilpisauskas*; The euro and economic reforms: the case of Spain, *Sebastián Royo*. PART V: THE EURO IN THE GLOBAL ECONOMY: Global imbalances and the need for policy adjustment, *José Manuel González-Páramo*; The euro and developing countries, *Francesc Granell*; Currency crises and institutional changes in Latin America: lessons from Mexico, *Angel Calderón-Madrid*. CONCLUSIONS: Is there a future for the euro in the global economy?, *Pedro Gomis-Porqueras* and *Joaquín Roy*; Index.

"A very useful book that contemplates the most important dimensions of the monetary unification of Europe, itself one of the most complex operations of political and economic engineering of the history. The current role of the euro and its relationship with the dollar is very well treated and documented."

—Emilio Ontiveros, Universidad Autónoma de Madrid, Spain

October 2007 256 pages
Hardback 978-0-7546-7153-4 \$99.95
All online orders at www.ashgate.com receive a discount.



Please visit www.ashgate.com
for sample pages

ASHGATE
40 years of independent publishing

Ashgate Publishing
PO Box 2225
Williston VT 05495-2225 USA
Toll-free: 800-535-9544
Email: orders@ashgate.com
Web: www.ashgate.com

www.ashgate.com

Regional Integration Fifty Years after the Treaty of Rome

Joaquín Roy and Roberto Domínguez (editors)

Regional Integration Fifty Years after the Treaty of Rome

The EU, Asia, Africa and the Americas

Joaquín Roy
and
Roberto Domínguez
(editors)

Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami-Florida European Union
Center of Excellence



After Vienna

After Vienna:
Dimensions of the Relationship
between the European Union
and the Latin America-Caribbean
Region

Joaquín Roy and Roberto Domínguez
(editors)

Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami-Florida European Union
Center of Excellence

Joaquín Roy and Roberto Domínguez



Towards the Completion of Europe



**Analysis and Perspectives
of the New European Union Enlargement**

Joaquín Roy and Roberto Domínguez
(Editors)

The Scarecrow Press, Inc.

Historical Dictionary of the European Union
Joaquín Roy and Aimee Kanner



"Recommended."— April 2007, CHOICE

Over half a century old and continuing to grow in strength and authority, the European Union consists of 25 member states—with more on the waiting list—and a population of 450 million people. Its influence in foreign and domestic affairs and human rights and law reaches far beyond its earlier fields of trade and politics. From the initial ideas about integration leading to the Treaty of Paris and the creation of the European

Coal and Steel Community to the current reflection on the Treaty establishing a Constitution for Europe, the *Historical Dictionary of the European Union* encompasses the most basic elements of the EU and the components that have emerged as a result of them.

Through the use of maps, photographs, a list of acronyms, a chronology, an introductory essay, a bibliography, and hundreds of cross-referenced dictionary entries on topics such as leaders, personalities, institutions, enlargements, member states, internal policies, external relations, basic theories, treaties, and law, this dictionary tells a clear and complete story about the European Union that will assist those with greater interest in understanding it.

Joaquín Roy is Jean Monnet Professor of European Integration, founding director of the European Union Research Institute, and director of the European Union Center of the University of Miami. He is the author of over 200 academic articles and reviews and 25 books. Among his awards is the "Encomienda al Mérito Civil," awarded by King Juan Carlos of Spain.

Aimee Kanner is Assistant Professor of Political Science at Florida Atlantic University. She is the former Associate Director of the Miami European Union Center, serving also as an editor, research associate, and program consultant.

Table of Contents: Editor's Foreword by Jon Woronoff • Acknowledgment • Reader's Note • Acronyms and Abbreviations • Maps • Chronology • Introduction • THE DICTIONARY • Appendixes • A. European Union Member States and Candidate C the European Commission • C. Members of the European Commission, 2004 - 2009 • D. Presidents of the European Parliament • E. European Parliament, 2004 - 2009 • F. Presidents of the Court of Justice of the European Communities • G. Members of the Court of Justice of the European Communities, 2005 • H. Select Regional Integration Associations around the World • Bibliography • About the Authors

THE SCARECROW PRESS, INC. \$75.00 • Cloth • 0-8108-5314-0 | 978-0-8108-5314-0 • June 2006 • 336 pp

To order, visit www.scarecrowpress.com, call 1-800-462-6420, or print and mail or fax this order form:

Name: _____	ISBN	Title	Price	Qty	Cost
Address: _____	0-8108-5314-0	Historical	\$75.00		
City: _____	978-0-8108-5314-0	Dictionary of the			
State: _____ Zip: _____		European Union			
Phone: _____	Promo Code*				
E-mail: _____	Shipping				
<input type="checkbox"/> Visa <input type="checkbox"/> MC <input type="checkbox"/> AmEx	CA, CO, IL, MD, NY, PA residents, please add				
Credit card # _____	sales tax				
Expiration: _____	TOTAL				
Signature: _____					

- All orders from individuals must be prepaid
- Prices are subject to change without notice
- Billing in US dollars
- Please make checks payable to Scarecrow Press
- Mail form to 15200 NBN Way, P.O. Box 191, Blue Ridge Summit, PA 17214-0191

Shipping and handling:

- U.S.: \$5 first book, \$1 each additional book
- Canada: \$6 first book, \$1 each additional book.

• International orders: \$10.50 first book, \$6.50 each additional book

*May not be combined with other offers and discounts