



DESPUÉS DE SANTIAGO:
INTEGRACIÓN REGIONAL Y
RELACIONES UNIÓN EUROPEA-
AMÉRICA LATINA

JOAQUÍN ROY (Compilador)

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

CARI / CONSEJO REGULADOR
DE INVESTIGACIONES

UNIVERSITY OF MIAMI
CENTER for INTERNATIONAL
BUSINESS EDUCATION
& RESEARCH



Institut des
Amériques

¿Los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina contribuyen a su desarrollo?

Eric Tremolada Álvarez

Universidad Externado de Colombia

Resumen

La ausencia de mecanismos de concreción del denominado diálogo político, el ciclo vicioso de los consultores privados en materia de cooperación, la asistencia técnica que no llega a ser una herramienta de ataque frontal a la pobreza y desigualdad, y los acuerdos comerciales con países o subregiones que son socios marginales de la Unión Europea nos fuerzan a reflexionar sobre una relación que en principio se percibe como profunda y fructífera.

Abstract

Are the pillars supporting the European Union's relationship with Latin America contribute to its development? The lack of concision mechanisms within the political dialogue, the vicious cycle of private consultants in cooperation matters, the technical assistance that doesn't become a tool to attack poverty and inequality, and trade agreements with countries and sub-regions which are marginal partners of the European Union, force us to think about a relation that at the beginning seem to be profound and productive

Introducción:

En las últimas tres décadas se evidencia el progresivo afianzamiento de la relación Unión Europea - América Latina que se viene estructurando sobre tres pilares: diálogo político, cooperación y comercio. No obstante, persiste de lado y lado, un abismo entre las expectativas y las posibilidades reales, aunque abundante literatura y las declaraciones resultantes de las cumbres indiquen lo contrario. De ahí la necesidad de analizar los pilares que soportan la relación de la Unión Europea con América Latina y cuestionar si este esfuerzo para dotar de armazón y coherencia la pretendida asociación birregional, contribuye al desarrollo de la región latinoamericana.

I. Origen del diálogo Unión Europea - América Latina

En 1984, la Comunidad Europea impulsa un diálogo ministerial con los centroamericanos con el propósito de impulsar paz, democracia, seguridad y desarrollo social y económico. Denominado diálogo de San José, inicia con una agenda que trataba asuntos relativos a la democracia, los derechos humanos, la primacía de la diplomacia y los modelos de desarrollo y de integración regional. En Luxemburgo las discusiones cristalizan un acuerdo de cooperación y las dos subregiones crean la Comisión Mixta de Cooperación. Es en la ciudad de Florencia, en 1996, cuando se reorienta el diálogo hacia el desarrollo social, económico, sostenible y equitativo, incluyendo lucha contra la inseguridad y la consolidación del Estado de derecho. Sin embargo, la continuidad de los ministros del lado europeo tiene dificultades derivadas de la presidencia semestral rotativa, de ahí que la Cumbre de Madrid de 2002 se ocupe de garantizar esa participación ministerial en modalidad de *troika*. Roma, en 2003, es la ciudad anfitriona de la suscripción del Acuerdo de diálogo político y cooperación entre el conglomerado¹ Comunidad Europea y Estados miembros y Costa Rica, Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Panamá².

El Consejo, fundamentado en la continuidad del diálogo, en la reunión de República Dominicana de 2007, fijó las directrices de un Acuerdo de Asociación que incluiría la creación de una zona de libre comercio³. Pero se tuvo que esperar veinticinco años de este diálogo para que en Praga se diera la hoja de ruta que más tarde concretaría la anhelada y única zona de libre comercio entre bloques

¹ Torrent hace una útil y clara explicación de las maneras de actuar de la Unión Europea en el contexto internacional, distinguiendo los cuatro modos de operar de la Unión Europea en el plano internacional a través del conglomerado de entidades que la componen; véase: Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*; Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina OBREAL/EULARO, Barcelona, febrero de 2005; pp. 6-12.

² “¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?” Documento de recomendaciones para la Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena; Casa de América, FRIDE, Fundación Carolina, ICEI; Madrid, mayo de 2006; pp. 4-6.

³ “La Unión Europea y América Latina y el Caribe: De las preferencias a la reciprocidad”; en: *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Tendencias 2008; Documento informativo; Naciones Unidas, CEPAL; 2007; pp. 157

subregionales y acordaran cooperar decididamente con la Estrategia Regional de Seguridad de Centroamérica⁴.

Por su parte, en 1987, paralelo al diálogo de San José, se abrió uno con el Grupo de Río, que a partir de 1990 institucionaliza reuniones ministeriales bianuales gracias a la Declaración de Roma. Al igual que en el de San José, el diálogo de Río desembocaba en cada reunión en una ambiciosa agenda que conspiraba en contra de la concreción de los acuerdos. En la última década esta tendencia a la dispersión temática no cambia y podemos ver como en Grecia 2003, el debate abarcó cohesión social y gobernanza democrática, en Luxemburgo 2005, se discutió sobre integración, cooperación, creación de empleo y Haití; en República Dominicana 2007, el medio ambiente, cambio climático, lucha contra la pobreza, multilateralismo y países de renta media centró el debate, en la República Checa 2009, no se discutió en torno a la consolidación democrática, seguridad y procesos de paz como estaba previsto⁵, sino que se optó por una declaración conjunta sobre fuentes renovables de energía y recuperación de la estabilidad financiera mundial⁶.

La Comunidad Europea, por razones geoestratégicas en los años noventa abrió, negociaciones bilaterales con casi todas las regiones y países, así, en América Latina, complementando los esfuerzos de San José y Río, se inician las conversaciones para cristalizar acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México, 1990, 1991 y 1992 respectivamente. La Comisión Europea se avocó a concretar un acuerdo con el Mercosur de organización internacional a organización internacional y pese a que convencieron a sus miembros para que vía Protocolo de *Ouro Preto*, artículo 38, naciera su personalidad jurídica, las negociaciones concluyeron en 1995 con un Acuerdo de Asociación suscrito, por el lado Europeo por la Comunidad Europea y los estados miembros, y por el lado americano por el Mercosur y sus estados miembros. Este Acuerdo no solo aplazó lo económico para una segunda fase, que dieciocho años después no se concreta, sino que arrojó escasos resultados, toda vez que a la hora de obligarse ningún miembro de

⁴ Reunión ministerial del Diálogo de San José, Praga, 14 de mayo de 2009, Comunicado conjunto, 14 de mayo de 2009, 9933/09 (Presse 132) Consejo de la Unión Europea, en: <http://register.consilium.europa.eu/pdf/es/09/st09/st09933.es09.pdf>

⁵ José A. Nieto Solís, "La integración económica centroamericana: introducción al estudio de la unión aduanera y de las relaciones con la Unión Europea", *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, N° 3, 2007, pp. 8 y ss.

⁶ Declaración Conjunta UE - Grupo de Río, Praga 13 de mayo de 2009, en: Europa Press Releases Rapid <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/09/130&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>

la hoy Unión Europea apoyaba el Acuerdo, y con el fundamento de la inmadura personalidad jurídica del Mercosur, optaron porque sea firmado por las dos organizaciones y sus estados, lo que intencionalmente hacía más difícil su ejecución.

El caso de las negociaciones con Chile y México fue calcada -en lo simbólico- a la del Mercosur, la intención real para el solitario austral no era otra que sumarlo al Mercosur, y en el caso de México aprovechar el reequilibrio político que este país demandaba en sus relaciones internacionales después de tres años del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)⁷. De ahí que los acuerdos de asociación con Chile y México suscritos en 1996 y 1997, aplazaran también para una segunda fase el contenido económico.

El relacionamiento pluri-temático de la Comunidad Europea no dejó de lado a la Comunidad Andina (CAN) toda vez que el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 incluyó principios de diálogo político. Pero solo fue hasta la Declaración Conjunta de Roma en 1996 cuando se institucionaliza este mecanismo y se pactaron otras reuniones paralelas, unas celebradas a nivel ministerial con el Grupo de Río y otras a nivel presidencial en las cumbres América Latina, Caribe y Unión Europea (ALCUE). En ambas se discutiría sobre democracia, derechos humanos e integración. En el 2003 se suscribió el Acuerdo de diálogo político y cooperación UE-CAN, que versa sobre estabilidad política, consolidación Estado de derecho, derechos humanos, integración regional, lucha contra la pobreza y contra el tráfico de drogas, armas y personas⁸.

II. El denominado diálogo político

La génesis de este mecanismo pluri-temático que, como vimos en el apartado anterior, aproxima a la hoy Unión Europea con América Latina, se da en el proceso de negociación del espacio económico entre la Comunidad Europea y la Asociación Europea de Comercio Justo (EFTA)⁹, donde se necesitó incluir aspectos temáticos por fuera de las competencias de la Comunidad, suscribiendo por tanto el acuerdo junto con los estados miembros. A partir de ese momento se

⁷ Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*. Op. cit., pp. 17-19.

⁸ Eric Tremolada. "De Europa para América Latina: ¿política o inercia exterior?" En: *De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?*, Bogotá. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Mayo 2009, pp. 75-102 (Colección PRETEXTOS, No. 37)

⁹ La EFTA es la sigla en inglés de la Asociación Europea de Comercio Justo. / The European Free Trade Association.

entiende que los acuerdos con terceros serán de participación mixta, esto es Comunidad Europea y estados. Por lo anterior, la noción del diálogo político con terceros países no cubre las competencias de las comunidades ni las competencias que conservan los estados miembros y que implementan por separado. En palabras Ramón Torrent, el diálogo político no se define por su contenido sino por su naturaleza institucional, esto es por las actividades que monopolizan los servicios exteriores de los ministerios de asuntos exteriores de cada Estado miembro, según los procedimientos de la PESC¹⁰.

Así, el diálogo político resulta siendo una herramienta instrumentalizadora, que le brinda a la Unión Europea una proyección mundial indiscutible, pese a que sus miembros no lleguen a tener una posición unificada y a sus dificultades en materia de concreción. De ahí que en el caso de los acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México, les permitió justificar dos fases, la primera que recogió valores comunes y una segunda de contenido económico, que como mencionamos, solo cristalizó en el caso de los dos últimos¹¹.

El esfuerzo adicional de las cumbres ALCUE no alcanza a contrarrestar las dificultades de concreción del diálogo político ni afianza la anhelada asociación estratégica. Acaso porque el problema estructural del diálogo político se replica en las cumbres donde evidenciamos tanta diversidad temática como expectativas. Para Günther Maihold el problema se ve agravado por el unilateralismo reinante de América Latina, que se resiste a participar a nivel internacional como grupo o bajo el paraguas de las organizaciones subregionales, afectando de esta manera, desde ambos lados del Atlántico, el diseño del concepto interregionalista¹².

En la Cumbre de 1999 en Río de Janeiro, se enfatizó en la asociación estratégica birregional y en las segundas fases de los acuerdos de asociación con Mercosur, Chile y México. En la de 2002 de Madrid, el debate se centro en terrorismo, migración y seguridad, aunque solo sirvió para cristalizar poco después el Acuerdo de diálogo político y cooperación con la CAN y con Centroamérica, destacándose los programas regionales ALIS (sociedad de información) y ALBAN (formación universitaria). Solo es hasta la de Guadalajara, 2004, en la que se definió a la integración regional, al multilateralismo y cohesión social como ejes temáticos que soportarían la construcción de la relación ALCUE. Por su

¹⁰ Ramón Torrent. *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 20-21.

¹¹ Eric Tremolada, "¿Qué representa la relación Unión Europea - América Latina?" En: Silva, Karine de Souza (Org.). *As relações entre a América Latina e a União Europeia: convergências e divergências da agenda birregional*. Editora UFSC/Funjab, Florianópolis, Brasil. Abril 2011, pp 77-98

¹² Günther Maihold, "Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina"; en: *Foro Internacional*; No. 188, 2007, pp. 269-299.

parte, las conclusiones de Viena, siendo consecuentes con la cumbre anterior, en materia de integración regional, acogieron la instrumentación de los acuerdos de asociación con México y Chile y se decidió negociar con Centro América y con la Comunidad Andina, y al mismo tiempo, se hizo una mención a lo que significaba la ley Helms Burtom contra el multilateralismo.

En Lima 2008, la necesidad de crear una fundación ALCUE como espacio permanente de diálogo birregional de deliberación y visibilidad de estrategias comunes, fue uno de los resultados destacados, además, tres conceptos dominaron las conclusiones, esto es, que el mejor programa social es la inversión productiva, la necesidad de brindar seguridad jurídica a la inversión con marcos legales estables y, flexibilidad para hacer realidad los esquivos acuerdos comerciales con Centroamérica y CAN (mecanismos de múltiples velocidades). En Lima, se evidenció el interés de la UE de desarrollar una relación especial con Brasil¹³

La segunda cumbre de Madrid, en 2010, si bien pretendía que la innovación y la tecnología estuvieran en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social como una nueva etapa en la asociación birregional, reitera el compromiso valores e intereses comunes de la asociación estratégica birregional, el multilateralismo, la democracia, los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la integración, el apoyo a la cohesión social, la protección del medio ambiente, y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. No obstante, la Declaración contó con un Plan de Acción 2010-2012, que define una agenda orientada al futuro de la cooperación birregional, en ámbitos prioritarios como el desarrollo del "Espacio UE-ALC del Conocimiento", el fomento de la interconectividad, el desarrollo de redes sociales y económicas, y la intensificación de los diálogos temáticos y la cooperación sobre migraciones, drogas, educación y cohesión social. Plan que junto al acuerdo de creación de la fundación ALCUE anunciada en Lima podrían traducirse en útiles instrumentos de seguimiento y concreción¹⁴.

La cumbre de este año en Santiago, llegó titulada "Alianza para el desarrollo sostenible: Fomentando las inversiones de calidad social y medioambiental, con dos expectativas, primero la de una participación en grupo por el lado latinoamericano, bajo el paraguas de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y del Caribe (CELAC)¹⁵ y por el otro, la ampliación temática del Plan de Acción

¹³ Eric Tremolada, "De Europa para América Latina: ¿política o inercia exterior?" En: *De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?*, Op. Cit., pp. 95-98.

¹⁴ Celestino Del Arenal y José A. Sanahuja. *La Cumbre ALC-UE de Madrid un nuevo impulso a las relaciones birregionales*, Fundación Carolina, Madrid, 24 de mayo de 2010.

¹⁵ La Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es una nueva estructura destinada a la coordinación política de los 33 países de la región que se

2010-2012, con capítulos sobre igualdad de género y sobre inversiones. Las discusiones se centrarían en el comercio y la inversión, la seguridad jurídica, el desarrollo sostenible y la responsabilidad social de las empresas. Además, se esperaba una obvia Declaración sobre la escena internacional, el proceso de asociación birregional y la promoción de las inversiones económicas, sociales y medioambientales de calidad¹⁶.

La Declaración de Santiago, recoge el esfuerzo -aunque no de síntesis¹⁷- de incluir las dos expectativas enunciadas en el párrafo anterior y que se trabajan en cuatro apartados: El primero, dedicado al nuevo diálogo CELAC – UE que lo consideran, optimistamente, como un espacio más eficaz, constructivo, simétrico, complementario y solidario. En segundo lugar, abordan los valores compartidos y las posiciones en el ámbito internacional y multilateral, donde fundamentalmente se reafirman principios imperativos del derecho internacional y además, el compromiso de adoptar políticas que promuevan el comercio y la inversión para contribuir al desarrollo sostenible, crecimiento económico y empleo, basados en la cooperación, la solidaridad y la responsabilidad ambiental diferenciada.

El tercer apartado se refiere a los avances en el proceso de asociación estratégica birregional, incluyendo los esperados capítulos de género e inversión en el Plan de Acción 2013-2015 y estudiando la incorporación de otros que cubrirían áreas de seguridad pública, seguridad alimentaria y nutrición. Hasta ahí lo novedoso, luego este largo apartado habla de la aplicación provisional de los acuerdos comerciales con Perú, Colombia y Centroamérica, la continuidad de negociaciones UE-Mercosur para dotar de contenido comercial su acuerdo de asociación, se sigue apoyando la Estrategia de Seguridad Regional Centroamericana, celebran de un Acuerdo Cultural entre la UE y Perú, así, como la creación en Hamburgo de la Fundación ALCUE¹⁸ y se espera que el próximo ciclo de

instituyó oficialmente durante una cumbre regional celebrada en diciembre de 2011. En la actualidad, Chile ocupa la Presidencia de esta organización, que tiene carácter rotatorio. Los países de América Latina y el Caribe han señalado que, a partir de ahora, la CELAC desempeñará el papel de interlocutor de la UE en el proceso de asociación birregional.

¹⁶ Comisión Europea, Comunicado de Prensa, IP/13/23

¹⁷ La Declaración de Santiago, es más extensa que este escrito, recurriendo, a lo largo de sus 48 numerales, a la práctica diplomática de la reiteración de lo reiterado. Véase: Consejo de la Unión Europea, Declaración de Santiago, 27 de enero de 2013, 5747/13 EN.

¹⁸ Desde la Cumbre de Lima se anhelaba la creación de la Fundación ALCUE, nace transitoriamente como una fundación de derecho alemán y sin duda servirá como un instrumento para reforzar la asociación birregional, además, de ser un espacio de deliberación sobre estrategias comunes y acciones. Aspira a convertirse en una organización interestatal sujeta al derecho internacional.

cooperación 2014-2020 tenga en cuenta las prioridades de los Estados CELAC dando preferencia a los proyectos que respondan a las tres dimensiones del desarrollo sostenible.

Finalmente, dedica un apartado a la alianza para el desarrollo sostenible: Promoción de inversiones sociales y de calidad ambiental, entendiendo que el crecimiento económico debe proteger el medio ambiente, promover la equidad social

y la inclusión. Reconociendo que para esto se requiere de la cooperación para aprovechar las complementariedades de ambas regiones.

Aunque la tendencia de comunicados entre cumbre y cumbre no cambia y nos siguen anunciando estrategias renovadas y declaraciones que reiteran compromisos¹⁹, progresivamente se esfuerzan cada vez más por brindar coherencia a la relación birregional²⁰, no obstante, alcanzar consensos o avances considerables en medio de tantos intereses diversos no ha sido ni será tarea fácil. En promedio las cumbres ALCUE reúnen 60 delegaciones estatales, 20 latinoamericanas, 13 caribeñas y 27 de la UE, además de las delegaciones que representan los bloques subregionales²¹. Maihold viene demandando reformas de fondo que deberían introducirse en el proceso “entre-cumbres”, para que no siga en entredicho el ca-

¹⁹ En diciembre de 2005, pensando en la Cumbre de Viena, la Comisión Europea adoptó un Comunicado acerca de una estrategia renovada diseñada para reforzar la asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina. Analizó los retos e hizo recomendaciones para revitalizar la asociación como aumentar el diálogo político entre las dos regiones, estimular los intercambios económicos y comerciales, fomentar la integración regional, enfrentar la desigualdad y adaptar la política de desarrollo y ayuda de la Unión Europea a las condiciones reales en América Latina. La Declaración de Viena reitera por su parte el compromiso de expandir y profundizar la cooperación entre la Unión Europea y América Latina/El Caribe en todos los ámbitos, con un espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad.

²⁰ “La efectividad de la cooperación al desarrollo entre la Unión Europea y América Latina: Balance y perspectivas”; Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Interiores; EXPO/B/AFET/2007/48; abril 2008; PE 385.570.

²¹ En estas reuniones hay que tener en cuenta no solo la Cumbre ALCUE propiamente dicha, sino también las Cumbres bilaterales que se dan con México, Chile y Brasil, las subregionales, con Centroamérica, la CAN, Mercosur y el CARIFORUM, la Empresarial, que en el 2010 reunió más 700 empresarios de ambos lados del Atlántico, y distintos foros de la sociedad civil. En todas ellas veremos los correspondientes diálogos políticos y reuniones ministeriales sobre diferentes asuntos. Véase: Celestino Del Arenal y José A. Sanahuja, *La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*, op. cit., p. 2.

rácter vinculante de la “Diplomacia de Cumbres”²². Pero más allá de que el potencial de estas reuniones se desaproveche, más que juzgarlas por su carácter blando, no vinculante, hay que aprovechar el concurso que se produce en entre una y otra reunión, así estas fuerzas coordinadas, y ahora evaluadas, podrían dar resultados tangibles en la relación birregional.

III. La cooperación

El segundo pilar el que se soporta el relacionamiento Unión europea - América Latina es la cooperación, modalidad de asistencia técnica ejecutada por la Comisión Europea de conformidad con reglamentos adoptados por el Consejo y el Parlamento. Por ello la discusión sobre el contenido de la misma no se da a través de las relaciones bilaterales, sino en el marco interno de la UE. A partir de 2007 la ayuda financiera y técnica y cooperación económica para países en vía de desarrollo de Asia y América Latina se rige por Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006, por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo²³.

El rol desempeñado por consultores independientes agrava el escaso margen de maniobra que tiene la cooperación, ellos controlan la asistencia técnica, evaluándola y preparando los nuevos programas a través de labores exploratorias en los países beneficiarios. Circulo vicioso, no corregido, que en palabras de Torrent incrementa las cifras de negocios de las empresas consultoras de los países donantes y, en menor medida, de las contrapartes en los países receptores²⁴.

No obstante, la Unión Europea, durante el periodo 2007-2013, ha contribuido a la reducción de la pobreza y la desigualdad social mediante la concesión de ayuda al desarrollo a la región por valor de 2.700 millones de euros con cargo

²² Véase: Günther Maihold, “La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas”; Real Instituto Elcano; ARI N° 602006 del 24/05/2006.

²³ Reglamento (CEE) n° 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia; en: [http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento\(CEE\)-n443-92.htm](http://www.delcol.ec.europa.eu/es/documentos/reglamento(CEE)-n443-92.htm) y Reglamento (CE) N° 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo; en: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:378:0041:0071:ES:PDF>, (ambos consultados el 10.01.13).

²⁴ Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*, Op cit., pp. 26.

al Instrumento de Cooperación al Desarrollo para América Latina, y durante el mismo periodo, con 900 millones de euros del Fondo Europeo de Desarrollo²⁵.

La Comunidad Andina es la región latinoamericana que más recibe cooperación al desarrollo, entre 1973 y 1982 era de índole bilateral, dirigida principalmente al impulso del desarrollo rural, la agricultura, la salud y la educación. El Acuerdo de Cooperación de 1983 marco un segunda ciclo que abordó, de manera más integral, los asuntos de la cooperación económica y comercial. En esta etapa la UE adoptó el SGP – Droga (1990), como una concesión unilateral de los países europeos a la lucha de los países andinos contra el flagelo del narcotráfico²⁶. El acuerdo de "segunda generación" de 1983, se amplía en 1993 incluyendo mecanismos de seguimiento²⁷, dando inicio a una nueva fase en esta materia, hasta que la UE se convierte en el principal donante de ayuda oficial al desarrollo de la Comunidad Andina. Entre 1996 y 2002 ascendió a €420 millones en cooperación, económica, financiera y técnica. En el mismo período la CAN se benefició de €750 millones en programas regionales²⁸, sumando líneas presupuestarias geográficas y temáticas.²⁹

Disminuye dramáticamente en el período 2002-2006, destinándole €29 millones desagregados en programas de prevención de catástrofes €9,45 millones, estadísticas €5 millones, asistencia técnica relacionada con el comercio € 8 millones, sociedad civil €4,1 millones, y drogas sintéticas €2,55 millones. Sin

²⁵ Más del 40 % de los fondos destinados actualmente a la cooperación con América Latina se dedican al fomento de la cohesión social (la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión), y también se apoya la integración regional, el comercio, la inversión y el medio ambiente Comisión Europea, Memo 13/15

²⁶ Comunidad Andina, Web, http://www.comunidadandina.org/externor/ue_cooperacion.htm (consultado 17.10.08)

²⁷ Acuerdo Marco de Cooperación entre la Comunidad Económica Europea y el Acuerdo de Cartagena y sus Países Miembros; Copenhague, 23 de abril de 1993; en: http://www.comunidadandina.org/externor/ue_cooperacion.htm (consultado 17.10.08).

²⁸ Entre los programas regionales se destacan en la subregión región andina AI-Invest, EuroSocial, EuroSolar, Igualdad de género, Urbal, @lis, Alban y Alfa II.

²⁹ Leda Rouquayrol Guillemette y Santiago Herrera Villa (2007) *Guía sobre la cooperación Unión Europea - América Latina*; Francia, CEFICALE, pp. 47.

incluir los €6,2 millones de los programas Granadua (fortalecimiento de la unión aduanera), Calidad y Competencia que sumarían un total de €35,2 millones³⁰.

En el periodo en curso “Documento de estrategia regional 2007-2013”, la CAN tiene destinados €50 millones para programas de integración económica regional, cohesión social y económica, lucha contra las drogas ilícitas, que se incrementa con los documento de estrategia país 2007-2013, donde Colombia tiene destinados €160 millones³¹, frente a los €234 millones que recibirá Bolivia, €137 millones Ecuador y €132 millones Perú³².

En todo caso, los programas de cooperación con América Latina no se aproximan en recursos con los ejecutados en otras regiones, como el PHARE para países de Europa Central y del Este, TACIS para las antiguas repúblicas soviéticas, MEDA para países terceros mediterráneos, o el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para los países de África, Caribe y Pacífico³³.

IV. El comercio

El comercio es la tercera y última columna que sostiene la relación UE – AL. En materia de pactar zonas de libre comercio, México fue el primer país que pudo concretar una segunda fase con contenido económico para el Acuerdo de Asociación que había suscrito con la Unión en 1997 y que se centraba en diálogo político y cooperación. Esto se explica, por el apoyo decidido de España y Alemania, por la pro actividad del equipo mexicano, que las exportaciones de México no amenazaban la Política Agrícola Común (PAC) y, por último, que la protocolización de la segunda fase, tal como se había pactado en 1997, podía hacerse por procedimientos simplificados de aprobación, esto es mediante decisión del Consejo de la Unión.

En el primer semestre de 2002, la discusión entre la Presidencia española de la Unión que abogaba por acuerdos de asociación con la CAN y América Cen-

³⁰ Comisión Europea, “Estrategia regional para la Comunidad Andina 2002 – 2006”, en: http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/02_06_es.pdf (consultada 10.05.08)

³¹ Comisión Europea, “Documento de estrategia regional para la Comunidad Andina 2007 – 2013”; 12.04.2007 (E/2007/678) en: http://ec.europa.eu/external_relations/andean/rsp/07_13_es.pdf (consultado 10.05.08).

³² Cooperación Regional Unión Europea – Comunidad Andina 2008, Delegación de la Comisión Europea en el Perú, diciembre de 2007.

³³ Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 19.

tral, frente a la posición de la Comisión Europea que no los recomendaba, se zanja con una conciliación de posiciones que da como resultado la profundización económica del Acuerdo con Chile. Así, se llegó a pactar en el 2002, con el país menos proclive a la integración, la segunda fase que dotaba de contenido económico el Acuerdo de Asociación que suscribieron en 1996³⁴.

Durante la segunda Cumbre de Madrid en 2010 se dotó de contenido comercial los Acuerdos con andinos y centroamericanos, por un lado se suscribió el Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú, que ya estaba negociado, y superando los últimos escollos de la negociación comercial (denominaciones de origen planteada por los europeos y cuotas de importación de leche en polvo y queso por los centroamericanos), se concreta al inicio de la Cumbre la única negociación entre bloques subregionales al suscribir el pilar comercial que complementara el Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica incluida Panamá³⁵.

La voluntad política de Argentina y Brasil por el lado latinoamericano y el compromiso de la Comisión y España por el lado europeo, abrieron nuevamente, en medio de la Cumbre de 2010, la negociación con Mercosur, pretendiendo que de una vez por todas, se vencería la oposición liderada por Francia y que representa los intereses tradicionalmente beneficiados por la Política Agrícola Común (PAC). Muchos creimos que la fuerte presencia China en la subregión, la demorada entrada de Venezuela al Mercosur y la latente oferta de acuerdos bilaterales por parte de Estados Unidos brindarían un contexto favorable, que hoy después de la Cumbre en Chile aún no se concreta. En todo caso, estas negociaciones necesitan, como dice Felix Peña³⁶, un esfuerzo notable de coordinación entre Mercosur y sus países miembros y que debe darse de la misma manera por lado europeo, no obstante, la coyuntura actual de las dos subregiones nos llena de escepticismo.

Siempre que estemos ante una negociación, que no representa amenazas a sectores sensibles de la economía europea y se mantenga la decisión política, nuevos acuerdos con contenido comercial prosperarían con países o subregiones latinoamericanas y que éstos, se negociarían bajo la premisa de abrir oportunidades de inversión, comercio y cooperación, sin que ello sustituya las reformas do-

³⁴ Ibidem, pp. 27-32

³⁵ Celestino Del Arenal y José A. Sanahuja, *La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales*. op. cit. pp. 5-6.

³⁶ Felix Peña, "Much more than trade and investments: is the future Mercosur-European Union bi-regional agreement a contribution toward effective global governance?" En: *Mercosur-European Union Dialogue*. e-book The Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex-Brasil)

mésticas en materia política y económica³⁷. De ahí que la UE sea el principal inversor extranjero en la región con una inversión extranjera directa (IED) de 385.000 millones de euros en 2010. Esta cifra supone el 43 % de la IED total de la región, y contrariamente a lo que sucede en materia de cooperación, esta IED de la UE en la región es superior a la que se da en Rusia, China y la India conjuntamente considerados³⁸.

V. ¿Cómo se define la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina?

Con fundamento en el citado Torrent y los cortos resultados, venimos insistiendo en varios escritos que la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina no responde una estrategia focalizada y a unas prioridades, obedece fundamentalmente a inercias y sinergias internas³⁹. Esta política reactiva, coyuntural, necesita planificación, estrategia, medios y liderazgo. El Tratado de Lisboa suponía nuevos mecanismos, pero no es fácil que los europeos definan que quieren, en palabras de Arteaga y Palomares, están “más preocupados por el siguiente paso en su integración que por las transformaciones en el contexto internacional, ni la UE ni sus Estados miembros han sabido acompasar sus políticas exteriores al ritmo de las transformaciones de la globalización ni tampoco acomodar sus instrumentos de acción exterior a los nuevos retos”⁴⁰. Como dirían Grugel y Guisjarro, treinta años de relaciones económicas entre la UE y América Latina no han contribuido a cerrar la brecha que existe entre expectativas y posibilidades reales. Se requiere la adopción de una postura realista que asuma la escasa relevancia de

³⁷ Roberto Domínguez. “Between Vienna and Lima”; en: Joaquín Roy and Roberto Domínguez (editors); *After Vienna Dimensions of the Relationship between the European Union and the Latin America-Caribbean Region*. Jean Monnet Chair, University of Miami, Miami – Florida European Union Center of Excellence; 2007; pp. 32

³⁸ La IED abarca fundamentalmente sectores de comercio, turismo, construcción y finanzas. Además, es una inversión de doble vía, ya que en los últimos años, las empresas de América Latina y del Caribe han ido incrementando sus inversiones en la UE. Comisión Europea, Memo 13/15

³⁹ Eric Tremolada, “EU-LA relation: How structured this association is?” En: *Europa ¿un marco de oportunidades?* Colección PRETEXTOS No. 40. Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales. Universidad Externado de Colombia. Bogotá Mayo 2011, pp. 120-121

⁴⁰ Félix Arteaga Martín, y Gustavo Palomares Lerma *Política exterior* Vol. 24, N° 136, 2010, pp. 90-103.

las relaciones económicas y que reconozca la dificultad para avanzar más en este ámbito⁴¹.

El caso particular de los acuerdos comerciales con dos de los andinos (Perú y Colombia) y con los centroamericanos evidencia una ausencia del realismo en materia de relaciones económicas, toda vez que, la primera subregión (que incluye también a Ecuador y Bolivia) solo representa el 0,8% y la segunda el 0,4% del total de importaciones de la UE, y el 0,6% y 0,4% de sus exportaciones respectivamente⁴². Si nos detenemos en la posición que ocupan los países de estas subregiones como socios comerciales de la UE el panorama no mejora, encontrando que Colombia ocupa la posición 47, Perú la 51, Costa Rica 57, Panamá 60, Guatemala 101, Honduras 106, El Salvador 120, y Nicaragua 137⁴³.

La evolución de las negociaciones para la firma de contenidos económicos como segundas fases a los denominados Acuerdos de Asociación, tampoco denota una planificación. Como lo explicamos atrás, se han firmado Acuerdos con México (2000), Chile (2002), Colombia, Perú y Centroamérica (2010) y se mantienen las negociaciones con Mercosur, que sí se llegará a cristalizar, por las diferentes percepciones de sus miembros, inferimos sería con el esquema multipartito que sirvió para avanzar con dos de los andinos. Esto es lo que denomina Torrent como la historia de una estrategia por defecto⁴⁴. Entonces ¿acuerdos bi-regionales o bilaterales? o como pretenden los autores del estudio solicitado por la Comisión de Desarrollo del Parlamento Europeo “se trata de un falso dilema” ya que el bilateralismo se afirma como complemento y no como alternativa al interregionalismo⁴⁵.

⁴¹ Jean Grugel y Borja Guijarro, *Pensamiento iberoamericano*. N° 8, 2011, pp. 39-56

⁴² Leda Rouquayrol Guillemette y Santiago Herrera Villa, *Guía sobre la cooperación Unión Europea - América Latina*; Op. cit., pp. 48.

⁴³ <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/statistics/> consultado el 29.01.2013

⁴⁴ Ramon Torrent, “EU-Mercosur Negotiations: the History of a Strategy by Default?” En: *Mercosur-European Union Dialogue*, e-book The Brazilian Trade and Investment Promotion Agency (Apex-Brasil)

⁴⁵ Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores, Departamento Temático, Una nueva política de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea con América Latina, EXPO/B/DEVE/FWC/2009-01/Lot5/18 Diciembre 2011, PE 433.775; consultado el 29.01.2013 de en: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/deve/studiesdownload.html?languageDocument=ES&file=73693>

Esta tendencia reactiva se evidencia desde 1995, cuando la UE promueve la liberalización comercial con sus socios de América Latina estimulados por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). De ahí que Wolf Grabendorff, director del Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas IRELA, anotará en su momento que la UE y sobre todo sus empresarios, temieran una extensión del TLCAN o la creación del ALCA hacia el 2005, disminuyendo la presencia europea en el emergente mercado latinoamericano⁴⁶.

Adicionalmente, Europa no solo ve a nuestra región como un espacio, que según la coyuntura servirá para hacer contrapesos a los Estados Unidos, sino que también le sirve para alinearse. Así nos lo recuerda Torrent cuando al referirse al SPG Droga, precisaba que el tema fue planteado en Bruselas con el ánimo de demostrar que la Comunidad Europea y sus estados actuaban como aliados fieles que comparten preocupaciones con la Casa Blanca⁴⁷. De una manera análoga, se podría interpretar la opción del esquema multipartito que facilitó las cosas con Perú y Colombia sin ceder a las presiones de Ecuador y Bolivia enfrentados con los Estados Unidos. Adicionalmente, por un lado, podría uno preguntarse si la flexibilización que se alcanzó en el seno de la Comunidad Andina a su régimen de propiedad industrial⁴⁸ -con la anuencia de las Delegaciones de la Comisión Europea en la región- cuando iba a entrar en vigor el Tratado de Libre Comercio de Perú con los Estados Unidos, beneficiará a la Unión en el momento en que se perfeccionen los acuerdos comerciales con Colombia y Perú, y por el otro, cabría también el interrogante sobre si el Acuerdo Comercial con Colombia, ¿podría volverse un precedente que desdibujaría la tradicional defensa y exigencia de respeto a los derechos humanos de la UE?

Algunas conclusiones:

No se evidencia ni estrategias ni prioridades en la política exterior de la Unión Europea hacia América Latina, por el contrario, está marcada por la inercia y es reactiva y coyuntural.

⁴⁶ Wolf Grabendorff, Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina ¿Una asociación estratégica? *Nueva Sociedad*, N° 164, pp. 41.

⁴⁷ Véase: Ramón Torrent, *Las relaciones Unión Europea - América Latina en los últimos diez años. El resultado de la inexistencia de una política*, Op. cit., pp. 19.

⁴⁸ Véase Decisión 689 de la Comisión de la Comunidad Andina, que adecua el Régimen Común sobre Propiedad Industrial contenido en la Decisión 486.

La dimensión ineludible de las cumbres ALCUE, contribuye a afianzar el relacionamiento de las dos regiones, siempre que superen la dispersa capacidad propositiva de ambos lados del Atlántico.

Los latinoamericanos y caribeños deben identificar ámbitos internacionales en los cuales se unifiquen posiciones y hacer de esta manera reconocible, por propios y extraños, una voz común.

Pretender que la CELAC hoy es la respuesta al unilateralismo reinante de los latinoamericanos es una ingenuidad. Sin embargo, a través de las subregiones, debería ser factible y de ahí la importancia de que la Unión insista en negociar el contenido comercial de los acuerdos de asociación en bloque y no con fórmulas bilaterales o multipartitas.

Ambas regiones deben reforzar aquellos ámbitos de cooperación en los que comparten intereses comunes y convergentes, que permitan afianzar la relación y superar el escaso margen de maniobra y el círculo vicioso de los consultores. En este sentido, el próximo ciclo 2014 - 2020 es una oportunidad.

La escasa relevancia de la relación comercial no se supera con la suscripción de los Acuerdos Comerciales, en el caso de Perú, Colombia y Centroamérica, nuevamente todo indica, que por un lado, fue determinante el deseo de no perder influencia en la zona, y en el caso de los centroamericanos, la concreción del tan anhelado pacto económico bloque a bloque con alguna de nuestra subregiones.

El reto de la UE en la negociación en curso con el Mercosur está en que no solo puede actuar por inercia y por el valor simbólico que representa otro acuerdo comercial bloque a bloque. Brasil ocupa la novena posición de sus socios comerciales, lo que convierte a esta subregión en la más significativa comercialmente para Europa y que podría amenazar con sus exportaciones los intereses que protegen la Política Agrícola Común. Pero, el peso de Brasil, no puede obnubilar a tal punto, que se pacte un acuerdo bilateral o bajo la fórmula multipartita.

Las negociaciones comerciales con el Mercosur son una oportunidad para que la UE revise el mandato de negociación que representa los intereses de la PAC.

La diferenciación pretendida por la UE en Latinoamérica y el Caribe, frente a la que ejercen los Estados Unidos, se desvirtúa cada vez que se alinea o busca hacerle contrapesos a Washington.

Un actor internacional que aspira a influir en las relaciones internacionales necesita analizar previamente las relaciones de poder para definir su rol y evaluar los instrumentos que aseguren su influencia. Si bien la inercia, hoy agravada por la crisis, conspira en este sentido, la agenda exterior de la UE, ha sido fundamentalmente reactiva a la coyuntura, contribuyendo muy poco al desarrollo de nuestra región.