

European Union and Latin America: The horizon of a (renewed) regional relationship

Sumario

1. Introducción. 2. Luces y sombras de las últimas dos décadas en la relación Unión Europea – América Latina. 3. La Cumbre de Madrid: punto de inflexión en la asociación estratégica de la Unión Europea con América Latina. 4. Conclusión: Es momento de un cambio en la asociación birregional. 5. Bibliografía.

Resumen

La relación de la Unión Europea con América Latina transita por nuevos horizontes tras la VI Cumbre ALC-UE de Madrid, celebrada en 2010, y que ha tenido continuidad con motivo de la I Cumbre CELAC-UE, acontecida en enero de 2013. Lo cierto es que el objetivo de constituir una Asociación Estratégica Birregional está más próximo que nunca. El escepticismo y la falta de confianza en las posibilidades de esta relación regional, dentro del contexto político y económico internacional, dejan paso a un elenco de posibilidades y oportunidades que, dadas las circunstancias actuales, no debieran dejarse pasar por alto.

Palabras clave: América Latina, Unión Europea, integración regional, cohesión social, cooperación para el desarrollo.

Abstract

The European Union's relationship with Latin America transiting new horizons after AL-CUE VI Summit of Madrid held in 2010 and continued by I CELAC-EU Summit, which occurred in January 2013. The fact is that the objective of constituting a Strategic Association is closer than ever. The skepticism and lack of trust in the potential of this regional relationship, within the international political and economic context, give way to a wide range of possibilities and opportunities that should not be left ignored.

Keywords: Latin America, European Union, regional integration, social cohesion, cooperation for development.

Artículo: Recibido en Septiembre 12 de 2012 y aprobado en Abril 4 de 2013.

Jerónimo Ríos Sierra. Doctor (c) e investigador en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, con Maestrías en Estudios Contemporáneos de América Latina, Relaciones Internacionales y en Política y Democracia. Docente en la Universidad Nacional de Educación a Distancia (España), Universidad Autónoma de Bucaramanga y Consultor de la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI-Colombia).

Correo electrónico: jeronimo_rios@hotmail.com

La Unión Europea y América Latina: El horizonte de una (renovada) relación regional¹

Jerónimo Ríos Sierra

1. Introducción

El presente trabajo tiene como principal propósito plantear algunos posibles escenarios de entendimiento, cooperación y asociación que, a tenor del contexto actual, pueden resultar deseables a la hora de construir una Asociación Estratégica Birregional entre la Unión Europea y América Latina.

La hipótesis fundamental que se plantea es la de remarcar la importancia que puede suponer tal relación estratégica, construida a partir de los conocidos como “Acuerdos de Asociación” entre América Latina y la Unión Europea, y que pueden suponer un instrumento óptimo para concitar cooperación al desarrollo, integración regional y cohesión social; tres vectores que hasta el momento no parecen haber respondido a las expectativas creadas.

Para ello, primeramente se aborda la relación de la Unión Europea con el continente latinoamericano en los últimos veinte años, profundizando en cómo se ha evolucionado en la relación estratégica birregional, buscando señalar las dificultades, debilidades, carencias y posibilidades de tal relación. Unas posibilidades que si bien algunas voces críticas consideran inviables - por los escasos resultados que arroja el propósito de consolidar una red de Acuerdos de Asociación que espolee las relaciones económicas y comerciales entre regiones y satisfaga las prioridades de la Unión Europea en América Latina (integración regional y cohesión social) - parecen albergar nuevas esperanzas tras la VI Cumbre ALC-UE celebrada Madrid en mayo de 2010 y su continuidad, llevada a cabo, con la I Cumbre CELAC-UE.

A tenor de los resultados obtenidos, pudiera pensarse en un horizonte, cuando menos, más esperanzador. La inclusión de mejores y mayores mecanismos de diálogo, cooperación, entendimiento y superación de escollos, han permitido relanzar las relaciones en el seno de la CAN, recuperar los intentos de asociación con Mercosur, y culminar los trabajos de asociación con Centroamérica. De este modo, acontece un punto de inflexión en la historia de las relaciones birregionales que puede quedar fortalecido si, dentro del escenario actual, Unión Europea y América Latina optan por consolidar mecanismos eficientes de diálogo y acción conjunta en pos de un multilateralismo efectivo con el que explorar nuevas fórmulas de gobernanza de la globalización o lo que es igual, transformar la situación de crisis actual en una oportunidad para la nueva relación estratégica birregional que satisfaga demandas e intereses compartidos a ambos lados del océano Atlántico.

1 Este artículo es una versión reducida, revisada y adaptada del trabajo “La Unión Europea y América Latina: tiempos de crisis, oportunidades de cambio”. En Agudelo, J. (ed.) Desafíos de la Cooperación Internacional en América Latina. Cartagena: ELACID (30 pp.). Tanto uno como otro trabajo hubieran sido imposibles sin la referencia académica y ayuda que me propició uno de los mayores expertos al respecto, el profesor de la Universidad Complutense de Madrid, José Antonio Sanahuja Perales, a quien agradezco sobremanera su atención.

2. Luces y sombras de las últimas dos décadas en la relación Unión Europea - América Latina

Hasta la década de los años ochenta, América Latina resultaba prácticamente irrelevante para la agenda exterior europea dado que, entre otras razones, “estos países no tenían una Francia que, como sucedió con los ACP - África, Caribe y Pacífico, presionara para que quedaran incluidos en los países y territorios de ultramar; además, durante los sesenta y setenta buena parte de ellos vivían bajo regímenes militares; la situación de desarrollo era relativamente mejor que la que tenía buena parte del Tercer Mundo, lo que restaba opciones para recibir ayuda exterior, y cómo no, era una región sometida o hegemonizada desde Washington” (Sotillo, 2006: 151).

Por tanto, no será hasta mediados de los noventa cuando América Latina se erija como un escenario de interés notable para la Unión Europea. Tal realidad se recoge en las directrices de la Comisión Europea (1995) del texto, “UE-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación”, dentro del cual se hace especial referencia a 1) la diversificación de protagonistas, en pos de fortalecer la cooperación descentralizada y la presencia de la sociedad civil; 2) la definición de estrategias sectoriales y por países que confieran mayor adaptación y concreción a las particularidades estatales de la región y a los diferentes sectores de intervención; 3) la creación de programas horizontales, que fortalezcan la visibilidad, la coherencia, la eficacia y la eficiencia de la ayuda; y, finalmente, 4) la evaluación sistemática de las acciones financiadas por la Comisión con el propósito de mejorar la calidad de la ayuda y la oferta de la cooperación. (Comisión Europea, 1995: 10; Sotillo, 2006: 156).

Asimismo, comienza a plantearse la idea de convertir el formato de diálogo entre la Unión Europea y América Latina en un esquema de Cumbres Presidenciales, habida cuenta del desarrollo económico y la estabilidad de la región, lo que favorece un nuevo punto en las relaciones birregionales (Altmann, 2008).

El resultado de todo ello, más allá de las potencialidades, debilidades y carencias que serán planteadas, hará que la Unión Europea se constituya como el único actor que coopere y

mantenga una relación birregional con América Latina, aparte de ser de los pocos que coopera regionalmente en el continente (Sanahuja, 2011).

Hasta 1999, una vez que se celebra la I Cumbre ALC-UE en Rio de Janeiro, el diálogo de la Unión Europea con el continente latinoamericano era bien bilateral, con Chile y México; bien subregional, con Centroamérica, a través del Diálogo de San José, con Mercosur y la CAN. Todos, esquemas de integración acontecidos o desarrollados durante los años del conocido “regionalismo abierto”².

Pese a la evolución y los diferentes mecanismos de diálogo entre la Unión Europea y América Latina, los intereses y prioridades de la Unión Europea en la región siempre han tenido un triple componente: 1) político, de fortalecimiento de la democracia y respeto por los derechos humanos; 2) económico, constituido sobre el fomento de la integración regional y el acceso a mercados externos; y 3) social, erigido desde la importancia de fortalecer la cohesión social como vector de desarrollo para reducir la pobreza y la inequidad. Cuestión aparte, cabría añadir 4) la preocupación por cuestiones de agenda trasnacional, como crimen organizado, cambio climático o desastres naturales; 5) y la inclusión de enfoques transversales en cuanto a género o minorías étnicas.

Este triple componente - económico, político y social- desde mediados de los años noventa se ha imbricado como estrategia de la Unión Europea en América Latina a través del desarrollo de una “Asociación Estratégica Birregional”, cuyo elemento nuclear pasa por la consecución de una red de Acuerdos de Asociación “en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos” (Comisión Europea, 2005:5), concitando armoniosamente relaciones económicas, cooperación al desarrollo y diálogo político.

Tal cometido se entiende desde un sentido de relaciones económicas de libre comercio y relaciones comerciales y de inversión que devienen como “una opción de diversificación de las relaciones económicas exteriores, ya que otorgan más autonomía a los países firmantes (Freres y Sanahuja, 2005: 55). Del mismo modo, requiere de un diálogo político, “altamente institucionalizado y que se sustenta sobre una

² Por regionalismo abierto se entiende a tenor de la propuesta cepalina, a inicios de los noventa, por impulsar procesos de integración regional que incorporasen la interdependencia sobre la base de acuerdos comerciales preferenciales, impulsados a su vez “por las señales del mercado resultantes de la liberalización comercial en general donde las políticas explícitas de integración sean compatibles con las políticas tendentes a elevar la competitividad internacional y que las complementen”. Tal propósito, para CEPAL difería de, advierte, una apertura simple del comercio y de la promoción no discriminada de las exportaciones al incluir un “ingrediente preferencial reflejado en los acuerdos de integración y reforzado por la cercanía geográfica y la afinidad cultural de los países de la región” CEPAL, 1994.



base de confianza mutua entre los que se encuentran los esfuerzos de Europa alentando, fomentando e impulsando en la región procesos de democratización, respeto a los Derechos Humanos y proyectos de integración regional y subregional” (Altmann, 2008: 76).

El punto de encuentro entre el propósito económico-comercial que reposa tras las posibilidades de los Acuerdos de Asociación así como el diálogo político que necesariamente debe acompañarle se halla en la cooperación para el desarrollo, la cual ha conferido a la Unión Europea la posición de primer donante en América Latina sobre la base de dos prioridades claramente identificadas: 1) integración regional, entendimiento mutuo y diálogos sectoriales entre la Unión Europea y América Latina, y 2) cohesión social a base de luchar contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión social.

Dentro del período 2007-2013 la Unión Europea está destinando por medio del Instrumento de Cooperación al Desarrollo³ (ICD) 2.690 millones de euros, a los cuales cabría añadir los fondos no programables relativos a los programas temáticos del ICD, cuyo montante asciende a un total de 5.596 millones de euros que se reparten entre Asia, Oriente Próximo y América Latina.

Sin embargo, de los 2.690 millones de euros del ICD tan sólo 556 millones se destinarían a cooperación estrictamente regional⁴ y 175 millones a cooperación subregional quedando el monto restante dirigido a los programas de Estrategia País, conformados sobre las prioridades anteriormente señaladas.

Lo cierto es que más allá de la importancia que como donante de ayuda oficial al desarrollo puede suponer la Unión Europea en América Latina, las altas expectativas de sus objetivos y propósitos apenas se han visto correspondidas. Hasta el momento, los resultados obtenidos, limitados, son consecuencia de una serie de debilidades, tanto del diseño y aterrizaje de la

estrategia comunitaria, como de las dificultades, particularidades y transformaciones que dentro del escenario regional en América Latina han acontecido en los últimos años.

En primer lugar, sería necesario reconocer la dificultad del contexto regional latinoamericano, en el cual, a la falta de un interlocutor único o de una posición común, predomina la fortaleza del “irrestringido respeto a la soberanía”⁵ aparte de una intrincada yuxtaposición de esquemas de integración subregional, posicionamientos unilaterales como los de Chile o México, y un recelo respecto del modelo estratégico diferencial que la Unión Europea ha mantenido con Mercosur en disonancia con Centroamérica y la CAN.

Además, las tensiones ideológicas han contribuido a enrarecer el diálogo político alimentando estereotipos encontrados. Mientras que América Latina se presenta como caldo de cultivo del populismo a ojos de la Unión; *sensu contrario*, ésta representa para América Latina la máxima expresión del neoliberalismo y el neocolonialismo (Sanahuja, 2011b; Malamud, 2010). Asimismo, tales tensiones han desembocado en importantes crisis institucionales tanto dentro de Mercosur como, sobre todo, en la CAN.⁶

Por si fuera poco, el escenario de transformación del regionalismo latinoamericano, que paulatinamente se ha ido desmarcando del viejo “regionalismo abierto” en detrimento de lo que se conoce como “regionalismo postliberal”⁷, ha tenido lugar de manera paralela con el “devenir crítico” del proceso de integración europeo. Un proceso con fracasos sonados como el Tratado de Niza, la negativa al Tratado Constitucional para la Unión Europea o la grave crisis institucional actual puesta de manifiesto por el impacto de la crisis económica y financiera internacional.

Todas estas cuestiones han dificultado sobremanera el alcance de la estrategia regional

3 El ICD fue aprobado en diciembre de 2006 para las perspectivas financieras 2007-2013 supliendo al reglamento ALA que, desde 1992, regía la cooperación comunitaria con América Latina. El ICD busca simplificar y consolidar los antiguos 35 instrumentos existentes por 10. Así, se pretende conseguir una mejor vinculación entre políticas e instrumentos, mayor coherencia y flexibilidad además de una mayor implicación del Parlamento Europeo. El IC se construye sobre cinco ejes geográficos – América Latina, Asia, Asia Central, Oriente Medio y África del Sur- y cinco programas temáticos – emigración, medio ambiente, actores no estatales, seguridad alimentaria y desarrollo humano y social.

4 Véase: http://www.eurosocialfiscal.org/uploads/documentos/20080110_120114_E_CasGanje_eurosocialfiscalidad.pdf

5 Véase a tal efecto el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR).

6 En 2006 Venezuela se retiró de la CAN, solicitando posteriormente su ingreso en Mercosur, como consecuencia de la firma de Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos por parte de Colombia y Perú. Ello condujo a una importante crisis institucional a la CAN a tenor de la confluencia de dos bloques, en aquel entonces, ideológicamente enfrentados como eran Perú y Colombia por un lado, y Ecuador, Bolivia y Venezuela, por otro (Ríos, 2011).

7 El regionalismo postliberal, puesto de manifiesto en proyectos como UNASUR o CELAC se caracterizaría por 1) una primacía de la agenda política; 2) otorgar mayor papel a los actores estatales en el marco de las agendas económicas “post Consenso de Washington”; 3) mayor énfasis en una agenda positiva de integración centrada en la creación de instituciones y políticas comunes así como en una cooperación no tanto comercial; 4) mayor preocupación por la dimensión social y las asimetrías en los niveles de desarrollo; 5) mayor preocupación por las carencias en infraestructura regional; 6) mayor atención a la seguridad energética y, 7) a la participación de la sociedad civil en los procesos de integración regional y su legitimación. Véase: Sanahuja, J. A. (2008). “Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana”. En Martínez, L., Peña, L., y Vázquez, M. (coord.) Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe. Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales, p. 21.

en América Latina. Buena prueba son los escasos 175 millones de euros que la Comisión Europea ha destinado como cooperación regional, *stricto sensu*, con Mercosur, CAN y SICA y los cuales, además, se concentran principalmente sobre aspectos institucionales y comerciales tradicionales en aras de favorecer la integración comercial.

Quizá por ello se entienda el relativo éxito de las fórmulas de cooperación descentralizada desarrolladas a través de la implicación de sectores de la sociedad civil como universidades, entidades sin ánimo de lucro, pequeñas empresas o centros de investigación y capacitación, pero que no representa en sí un mecanismo de consolidación institucional de los diferentes procesos de integración regional latinoamericanos.

Unos procesos de integración sobre los que “juega en contra” su reducida cooperación intrarregional y los múltiples escollos derivados de la falta de cohesión interna, la debilidad de sus instituciones, las tensiones entre intereses estatales, la persistencia de las barreras al comercio o la falta de corrección en sus asimetrías (Sanahuja, 2007), y que justificarían, de otro lado, la necesidad por parte de la Unión Europea de profundizar en la integración a partir de mecanismos de gestión conjunta de políticas y acciones comunes frente a interdependencias como, por ejemplo, la cooperación transfronteriza, la gestión de recursos naturales compartidos o los protocolos colectivos de asistencia frente a desastres medioambientales, todos, ausentes hoy en día en América Latina (Sanahuja, 2011).

En lo que tiene que ver con la segunda prioridad de la Unión Europea en América Latina, la cohesión social, aparte de una necesaria mayor precisión operacional habida cuenta de que en cada región conlleva un significado diferente, sería fundamental trabajar en pos de compatibilizar el propósito de la inserción de mercados y el incremento de competitividad que plantean los Acuerdos de Asociación, con niveles de bienestar social cuya principal problemática en América Latina tiene que ver con ingentes problemas de pobreza y desigualdad.

La heterogeneidad estructural de las economías del continente, la informalidad laboral, la volatilidad del crecimiento, el bajo nivel de protección social y la imperante desigualdad exigirían repensar mecanismos de gobernabilidad democrática que permitan

fortalecer las instituciones políticas y sociales en América Latina de cara a paliar estos problemas (Machinea, 2008).

Está por llegar, igualmente, el valor añadido que en verdad puede suponer la Unión Europea en aspectos tales como dinamizar y favorecer mecanismos de cooperación que favorezcan el equilibrio entre comercio y desarrollo; desarrollar políticas públicas orientadas a generar crecimiento y empleo; promover las capacidades humanas en cuanto a educación y capacitación laboral; y desarrollar políticas públicas erigidas desde la solidaridad, esto es, desde la protección social basada en derechos. Todo ello requeriría, del lado latinoamericano, de garantías fehacientes por parte de un Estado con mayores ingresos tributarios – que a su vez permita más capital humano, más cohesión social y más competitividad-, con mayor transparencia y con mayor eficiencia en el gasto (Machinea, 2007).⁸

Imbricar asociación comercial e integración regional junto a cohesión social supondría dotar a la estrategia de la Unión Europea y su política de cooperación en América Latina de una mayor eficacia y eficiencia con la que maximizar los recursos existentes y evitar su dispersión a modo de duplicidades, multiplicidades o contradicciones. Es por todo necesario reforzar los instrumentos disponibles sobre la base de acuerdos que cierren las interpretaciones, seguimiento y ejecución de políticas y que confieran mutuos mecanismos de rendición de cuentas con los que favorecer la coordinación y el conocimiento recíproco sobre la base, dicho sea de paso, de una mayor presencia de la sociedad civil como un interlocutor fundamental y deseado.

Estas posibilidades podrían ser factibles si se superasen algunas deficiencias de la planificación regional comunitaria como el tradicional paternalismo, la impronta unilateral en la definición de las estrategias o la escasa coordinación y comunicación entre actores públicos y privados e instituciones y agencias de cooperación.

Sería fundamental al respecto, en esta mayor y mejor adaptación al contexto latinoamericano, explorar nuevas fórmulas de participación más allá del Banco Europeo de Inversiones (BEI), como la Corporación Andina de Fomento (CAF), el Banco Centroamericano de Inversiones, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Organización Internacional del

⁸ Véase: <http://www.cepal.org/noticias/paginas/8/13958/PARISEUROSIAL29OC2007.pdf>



Trabajo (OIT), o nuevas vías de diálogo (Sanahuja, 2012), como la cooperación sur-sur o la cooperación trilateral, más propias del nuevo orden geopolítico multipolar actual.

Todo ello quedaría indefectiblemente orientado a la consecución de acciones mejor comunicadas, más coordinadas y más eficaces, lo que favorecería una mejor identificación y adaptación a las asimetrías regionales y a las transformaciones del actual escenario de integración regional postliberal, además de mejorar cualitativamente la cooperación de la Unión Europea en América Latina y poder servir para espolear su posición estratégica dentro del continente.

Este elenco de aspectos a mejorar dentro de la cooperación al desarrollo de la Unión Europea en América Latina y del objetivo de conformar una red de Acuerdos de Asociación regional como fundamento de una asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y América Latina ha sido interpretado a menudo como un conjunto de altísimas expectativas pero de muy escasos resultados. Incluso, los más críticos plantearían la necesidad de sustituir el componente estratégico regional tradicional por un enfoque bilateral que responda y se adapte de mejor manera a las particularidades y las asimetrías de la región.

Sin embargo, y pese a todo, como se verá a continuación, la reciente actualidad de las relaciones regionales invitaría al optimismo, dados los más que positivos resultados que la Cumbre de Madrid, celebrada en la primavera de 2010, trajo consigo. Unos resultados que invitan a repensar y apostar decididamente por la estrategia regional como punto de encuentro entre la Unión Europea y América Latina.

3. La Cumbre de Madrid: punto de inflexión en la asociación estratégica de la Unión Europea con América Latina

La VI Cumbre ALCUE, celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2010, continuada por la I Cumbre CELAC-UE celebrada a finales de enero de 2013⁹ en Santiago de Chile, debe entenderse como un punto de inflexión en la superación del “relativo estancamiento en la que, más allá de las buenas palabras, se encontraban las relaciones entre la Unión Europea y América Latina desde principios del siglo XXI” (Arenal y Sanahuja, 2010: 1) y que ha servido cuestionar el alcance de

la estrategia comunitaria en América Latina así como su pertinencia por parte de los defensores de adoptar un nuevo enfoque bilateral, más adaptado a las particularidades propias de cada Estado de la región. (Arenal, 2009; Malamud, 2010; Altmann, 2008; Altmann y Rojas, 2009; Maihold, 2008).

De acuerdo con Sanahuja (2011b), regionalismo y estrategia bilateral son dos posibilidades que están lejos de ser excluyentes, sobre todo a tenor de los resultados arrojados por la Cumbre de Madrid y las nuevas posibilidades de estrategia regional que desde 2010 se vienen desarrollando pues desde aquí se aboga por el argumento de que el enfoque bilateral debe concebirse más bien en términos de complementariedad y apoyo dentro de una estrategia birregional que debiera seguir siendo prioritaria por varias razones.

El contexto de crisis actual y la propia inercia del nuevo escenario de integración latinoamericana han dejado de manifiesto la pérdida de protagonismo en el continente de Estados Unidos, cuya agenda exterior, en la actualidad, se encuentra encaminada hacia otros escenarios e intereses.

El estancamiento de la Ronda de Doha y el *impasse* bajo el que se encuentra la Organización Mundial del Comercio (OMC) debiera igualmente suponer un acicate para relanzar la apuesta comercial de América Latina y Europa sobre la base de unos intereses compartidos que, dado el escenario actual, debieran quedar fortalecidos. Así, el propio multilateralismo, dentro de otras posibilidades, no es ni mucho menos excluyente y por tanto, puede suponer la posibilidad de consolidar intereses compartidos habida cuenta de la presencia de México y Chile en la OCDE, de Brasil, Argentina y México en el G-20, o de Colombia en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Esta razón puede también extrapolarse al aspecto económico y comercial, en tanto que los acuerdos bilaterales con México o Chile, posteriormente han quedado armonizados con la integración de estos países en otros esquemas regionales. Incluso, más recientemente, al albor de la Cumbre de Madrid, las aproximaciones bilaterales con Brasil repercutieron muy favorablemente en Mercosur. De la misma manera, los acercamientos del Acuerdo Multipartes con Colombia y Perú pueden acarrear beneficios sobre la integración andina

⁹ Con la puesta en marcha, el 3 de enero de 2011, de la CELAC, ésta ha pasado a ser la entidad que represente a América Latina y el Caribe en su interlocución con la Unión Europea en lo que tiene que ver con las cumbres ALC-UE. Es por ello que lo que debiera ser la VII Cumbre ALC-UE fue rebautizada como I Cumbre CELAC-UE, y que tuvo lugar los días 26 y 27 de enero de 2013 en Santiago de Chile.

habida cuenta del posterior interés suscitado en Ecuador y Bolivia.

Al respecto de todo esto, la Cumbre de Madrid es sumamente importante porque, como señala Sanahuja (2011b: 17), “la mayor parte de los avances alcanzados afectan a compromisos y objetivos ya contemplados en la estrategia de la Unión Europea de mediados de los noventa y en sus modificaciones posteriores”.¹⁰

Así, entre sus principales resultados cabría destacar 1) la creación de un Plan de Acción 2010-12 que “identifica instrumentos y actividades que, si se realizan correctamente, deberían ofrecer resultados concretos que garanticen implicación y desarrollo de capacidades en cuanto a ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible e integración regional e interconectividad para promover la inclusión y la cohesión social; migraciones; educación y empleo y el problema mundial de la droga”¹¹.

Este Plan de Acción ha servido como una útil hoja de ruta que ha tenido continuidad con la Cumbre CELAC-UE de enero de 2013, clarificando la consecución de los objetivos establecidos y su acompañamiento así como la intensificación y una mejor concreción de la agenda y el diálogo temático que le acompaña.

Sobre esta cuestión, 2) un protagonismo nuclear debiera recaer sobre la segunda de las creaciones más relevantes de la Cumbre de Madrid, la naciente Fundación ALCUE, cuya razón de ser es la de servir de instrumento de trabajo conjunto que, sobre la base de un mayor y mejor conocimiento recíproco de América Latina y la Unión Europea, permita acompañar, seguir y evaluar, en consonancia con lo anterior, los diferentes acuerdos alcanzados además de “ampliar la generación de ideas concretas que contribuyan a una mayor densidad de la conectividad entre las dos regiones, especialmente en el plano cultural y social” (Peña, 2010: 15).

En la relación con la región andina 3) se acordó la firma del referido Acuerdo Multipartes con Perú y Colombia, que trasciende por primera vez en el seno de la región andina de la desgravación arancelaria, para incorporar elementos propios de los Acuerdos de Asociación Estratégica como normas sanitarias y fitosanitarias, derechos de propiedad intelectual y competencia así como un capítulo destinado a la relación del comercio y el

desarrollo sostenible, por un lado, y a la inclusión de aspectos políticos como el respeto por los Derechos Humanos y la no proliferación de armas masivas, por otro.

Todo ello redundaría en la lógica que el fortalecimiento y la mejora del acceso a mercados externos lleva consigo mejoras en la productividad, la competencia, la eficiencia, la inversión extranjera directa y la inserción internacional de la economía andina. Así, desde el 26 de junio de este 2012, Perú y Colombia ya han suscrito el acuerdo comercial, quedando a la espera para su entrada definitiva en vigor, a que el Parlamento Europeo haga lo propio el próximo 24 de octubre, en su sesión plenaria.

Aunque pudiera pensarse que este acuerdo representa en sí la ruptura definitiva de la Unión Europea con la CAN, igualmente puede concebirse como una nueva posibilidad de fortalecimiento de la dimensión subregional andina en tanto en cuanto, tras la rúbrica con Lima y Bogotá, el gobierno de Rafael Correa en la primavera de 2012 advirtió del interés que para Ecuador puede suponer el Acuerdo Multipartes por cómo integra desarrollo sostenible, fortalecimiento empresarial y la integración regional. No obstante, del mismo modo, enfatizó en la necesidad de adaptar éste a las asimetrías regionales y las particularidades de la economía de Ecuador que, en principio tendrían cabida con la rúbrica de un protocolo sobre la base del convenio adelantado con Perú y Colombia.

Por su parte, pese a la negativa del gobierno boliviano en cerrar acuerdos “bloque a bloque” con la Unión Europea por considerar que representan el espíritu neoliberal, cabe esperar que posibles aproximaciones con Ecuador pudieran ayudar a replantear tal posición. Así se representaría una vía alternativa de fortalecimiento regional sobre el escenario andino y un modelo de acuerdos más y mejor adaptados a las particularidades de las diferentes economías de la región.

En lo referente a Centroamérica, con la Cumbre de Madrid, 4) la consecución del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea podría decirse que puso el punto final a tres años de negociación, aparte de suponer el primer acuerdo de regiones desarrollado por la Unión Europea, y donde se añade la presencia de Panamá.

Es sumamente importante esta cuestión habida cuenta de que conlleva la superación

10 Véanse: - Comisión Europea (2005). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina. COM (2005) 636 final, Bruselas. - Comisión Europea (2009). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. COM (2009) 495/3. Bruselas.

11 Véase en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf



definitiva que en su momento pudo suponer el golpe de estado hondureño, en verano de 2009, así como las reticencias a la presencia panameña dentro de la aplicación del acuerdo y las reservas del gobierno de Honduras respecto del tratamiento de las asimetrías y el tratamiento de ciertos ítems comerciales (Sanahuja, 2011b).

De este modo, ha sido en la recientemente celebrada XXXIX Cumbre de Gobernantes del SICA, tenida lugar el 28 de junio en Honduras y con la presencia del comisario de Comercio de la Unión, Karel de Gucht, así como del ministro danés de Asuntos Exteriores, Villy Soevndak, - al presidir Dinamarca la Unión Europea el primer semestre de 2012, cuando se ha ratificado el acuerdo. Un acuerdo que estimulará la posibilidad de integración de los mercados de Centroamérica, la producción en conjunto, acumular las reglas de origen y procesar productos de otros países centroamericanos y latinoamericanos para acceder al mercado europeo en tanto que, inmediatamente, con la entrada en vigor, está previsto que el 91% de los productos de Centroamérica se introduzcan en el mercado europeo libres de arancel por el 64% de los productos importados de Europa.

Por último, no puede dejarse de lado el hecho de que, tras la Cumbre de Madrid 5) se retomó la voluntad por relanzar unas relaciones de la Unión Europea con Mercosur que, iniciadas en pos de un Acuerdo de Asociación en 1999, desde 2004 se encontraban estancadas, sobre todo, por el tratamiento de los intereses agropecuarios en uno y otro lado.

Conviene precisar que tras este relanzamiento de la relación entre la Unión Europea y Mercosur, el contexto actual se encuentra favorecido por el papel desestabilizador que el mercado asiático, sobre todo el proveniente de China, puede suponer para los intereses comerciales de ambas regiones y, por ende, para favorecer su acercamiento o la posición relegada que actualmente ostenta al respecto Estados Unidos.

La asociación estratégica con Brasil, resultante del compromiso de la Cumbre UE-Brasil celebrada Lisboa en julio de 2007, favoreció encuentros como los de febrero o agosto de 2010, que tuvieron un impacto sumamente importante antes y después de la Cumbre de Madrid en lo que a la relación con Mercosur se refiere. Ello pone de manifiesto cómo un enfoque bilateral perfectamente puede concitarse con el interés por consolidar una asociación estratégica estrictamente birregional.

Sin embargo, igualmente, es necesario traer a

colación que desde entonces el conjunto de cumbres UE-Mercosur previstas para trabajar en aras de superar las dificultades persistentes no terminan de resolverse de manera exitosa. Aunque en estos últimos dos años los intentos han llevado consigo un importante número de rondas, las diferencias continúan siendo persistentes.

Tal y como ha informado la Comisión Europea (2012) en su *Informe Anual sobre Comercio Internacional*, son especialmente relevantes las políticas proteccionistas y las restricciones al transporte marítimo y la exportación de materias primas de Argentina y Brasil así como las diferencias relacionadas con el emplazamiento que para sus manufacturas y las condiciones de servicios para las empresas europeas solicita la Comisión. En la contraparte latinoamericana, resultado de la ronda que el pasado mes de marzo tuvo lugar entre ambos bloques, persistían las barreras sobre las subvenciones de la Política Agraria Común (PAC) así como la necesidad de incorporar, *ex profeso*, un trato diferenciado para Uruguay y Paraguay. Por el momento, los “puntos calientes”, relacionados con aduanas, facilitación del comercio, barreras técnicas al comercio y mecanismos de resolución de conflictos, siguen sin plantearse.

Pese a todo, el carácter trimestral que en los últimos dos años ha venido caracterizando a los encuentros entre Unión Europea y Mercosur pone de manifiesto un afán renovado por alcanzar un Acuerdo de Asociación que resuelva las disputas pendientes dadas las potencialidades y particularidades del momento actual. Un momento actual, como puede verse, más cercano que nunca a satisfacer el objetivo que desde mediados de los años noventa y, sobre todo, desde la Cumbre de Río, viene siendo la conformación de “una Asociación Estratégica Birregional con vistas a la creación de una estrecha relación en los ámbitos político, económico y cultural” (Ferrero-Waldner, 2008: 15).

De llevarse a cabo, puede suponer un nuevo modo en la región de entender la asociación estratégica, en términos incluyentes, donde la cooperación resulta un vector de acompañamiento óptimo para imbricar lo relativo a comercio y desarrollo sostenible, fortalecimiento democrático, respeto por los Derechos Humanos, e incremento de la productividad, la competencia, la eficiencia, la inversión extranjera directa y, por ende, la inserción económica internacional de la región.

Lo cierto es que, con todo, el viraje que puede entenderse que ha supuesto la VI Cumbre ALC-UE en las relaciones estrictamente birregionales entre la Unión Europea y América Latina ha tenido seguimiento, como se ha mencionado, en la ya referida I Cumbre CELAC-UE.

Tanto es así que si bien es cierto que las dificultades por profundizar en la relación UE-Mercosur han persistido, por otro lado, el encuentro birregional se acompañó de una serie de eventos previos que cuando menos conviene señalar como, por ejemplo, la Cumbre Empresarial, la Cumbre Académica o la Cumbre de los Pueblos, donde se recogió el firme compromiso por promover un mayor intercambio económico, empresarial y del conocimiento y la educación, sostenible, respetuoso con el medio ambiente y sobre la base de una ineludible dimensión social.

Asimismo, los acuerdos suscritos en Madrid fueron no sólo respaldados y consolidados en Chile, sino que en el próximo Plan de Acción 2013-15, que deberá dar continuidad al posible horizonte sobre el que se construya y fortalezca la relación birregional entre la Unión Europea y América Latina, ha sido ampliado. Una ampliación que incorpora como novedades la voluntariedad por garantizar la igualdad de género y la protección, ejercicio y promoción de los derechos de la mujer así como fortalecer las inversiones y el emprendimiento para el desarrollo sostenible. Ello, sobre la base de promover inversiones birregionales de calidad social y medioambiental para lograr un crecimiento económico sostenido; estimular el emprendimiento como fuerza motriz del desarrollo económico y social y, finalmente, facilitar las condiciones que propicien el emprendimiento y la innovación, remover obstáculos, desarrollar capacidades y aumentar la competitividad de las micro, pequeñas y medianas empresas y nuevos actores de la economía.

4. Conclusión: Es momento de un cambio en la asociación birregional

Llegados a este punto, y a tenor de lo expuesto, puede decirse que tanto las fortalezas como las debilidades de la relación birregional existente entre la Unión Europea y América Latina, aparte de identificadas, y sobre la base del presente escenario de crisis internacional - especialmente complicado para Europa, exige de la necesidad de adaptar dicha relación al intrincado contexto actual. Un contexto que, pese a todo, bien puede

servir como punto de partida para incluir ciertos cambios en dicha relación.

Ya se señaló que del lado de la cooperación para el desarrollo, a tenor de los propios intereses europeos en la región, las debilidades gravitan en torno a la necesidad de fortalecer los puntos de encuentro que permitan desarrollar gestiones conjuntas frente a problemas compartidos, favorecer el desarrollo local, promover acciones conjuntas en la prevención frente a desastres naturales, fomentar una mayor participación de la sociedad civil o mejorar la representación de la cohesión social como vector de desarrollo.

De la misma manera, se apuntó la importancia de una mejor adaptación de los programas de desarrollo en la región, desde una mayor participación de ésta y una mayor horizontalidad en el diálogo y la identificación de las prioridades. Tales circunstancias favorecerían una mejor adaptación a las particularidades de los diferentes Estados de la región y a sus asimetrías, es decir, un mejor conocimiento mutuo.

Además, mejorar la eficacia de la ayuda, en consonancia con la Declaración de París (2005) o de Accra (2008) pasaría por incorporar mecanismos innovadores de cooperación sur-sur y cooperación triangular, mayor comunicación entre actores donantes y atención a las nuevas direcciones sobre las que se constituye el regionalismo postliberal, sobre todo, en torno a UNASUR y CELAC. A todo ello cabría adicionar la importancia por concitar armoniosamente el controvertido binomio Acuerdos de Asociación-Cohesión Social.

Los avances obtenidos en la Cumbre de Madrid de 2010 y con posterioridad consolidados con motivo de la Cumbre de Chile de 2013, han servido para atender algunas de las debilidades ya referidas, como el mejor conocimiento recíproco o la mayor participación de la sociedad civil además de alimentar un nuevo horizonte bajo el que aunar exitosamente asociación regional y cooperación para el desarrollo, satisfaciendo los intereses tanto de América Latina como de la Unión Europea.

Esto es, sobre la base de estos acuerdos, los objetivos de la Unión Europea de mayor fortalecimiento de la integración regional y mejor acceso a los mercados internacionales, aparte de servir para mejorar la eficacia, la productividad, la competitividad y la inserción internacional de las economías latinoamericanas, pueden espolear la dimensión de la cohesión social respondiendo así a una de las grandes



problemáticas de la dimensión social latinoamericana.

Ello resultaría de la promoción de la pequeña empresa, la interconectividad, el desarrollo de infraestructuras, la inversión en formación, desarrollo, capacitación o tecnología que acompañan a este tipo de acuerdos de asociación. Todas estas cuestiones podrían encontrar un engranaje perfecto con las políticas de cooperación que se desarrollaran desde Europa si bien, incluyendo por primera vez una mayor y mejor adaptación a las particularidades de la región en cuanto a reconocimiento de asimetrías, plazos transitorios, excepciones al comercio o márgenes para la inclusión de políticas activas que reduzcan el coste de ajuste. Está claro, que de este modo se favorecería sobremanera la posición de intercambio de América Latina de una manera coherente en la atención de sus principales problemas y se mejoraría ostensiblemente la forma de diseñar y ejecutar la misma cooperación para el desarrollo.

De consolidarse este tipo de cuestiones en el corto y medio plazo de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, algunas de las dificultades tradicionalmente identificadas en América Latina como la debilidad de los esquemas subregionales, la yuxtaposición de liderazgos, la falta de puntos en común, las diferencias ideológicas y de imaginarios geopolíticos con la Unión Europea o el factor desestabilizador de terceros, como Estados Unidos – con sus intereses en otros ámbitos- o la OMC – actualmente en estado de parálisis- quedarían minimizados cuando no superados.

Sea como fuere, sobre la base de esta redefinición que puede haber encontrado un viraje en pos de un mejor desarrollo desde 2010, es necesario que la asociación estratégica entre Europa y América Latina sirva como referente de una dimensión incluyente dentro de la sociedad internacional, que va más allá de los extemporáneos patrones “Norte-Sur”.

Optimizando esta confluencia de intereses compartidos, la relación entre la Unión Europea y América Latina bien podría trascender a la esfera global a tenor de que los avances que en el diálogo político y la construcción de confianza recíproca que se han obtenido en los últimos dos años. Superada la tendencia de recelo y escepticismo creciente, es fundamental que los intereses de la Unión Europea y América Latina encuentren representación colaborativa también dentro del orden global.

Redefinir el sistema financiero internacional actual a partir de un componente más multilateral, con mayor transparencia y rendición de cuentas; promover el desarrollo de mecanismos de colaboración de bancos nacionales y regionales de fomento que se desmarquen de las tradicionales instituciones de Bretton-Woods o el fortalecimiento de mecanismos para la financiación de proyectos de desarrollo o integración, pueden ser algunos ejemplos de especial relevancia (Altmann y Rojas, 2009), sobre todo, si se confirman las expectativas de ralentización del crecimiento económico y la traslación del impacto de la crisis al continente latinoamericano con motivo de la nueva desaceleración de las economías europeas y de Estados Unidos, principalmente en cuanto a remesas, exportaciones y turismo con América Central, y conforme a demanda externa y precios internacionales de productos primarios con el resto del continente¹².

Fortalecer la dimensión civil y mejorar el diálogo político por medio de la inclusión y el desarrollo de interdependencias globales, tanto en escenarios compartidos como el G-20 o la OCDE u otros alternativos, respecto de todo lo que tiene que ver con la “agenda negativa” deviene, del mismo modo, fundamental para con el fortalecimiento de fórmulas de atención a intereses y problemáticas compartidas. En otras palabras, la articulación de estrategias conjuntas dentro del escenario global en lo que tiene que ver con problemas transnacionales como el crimen organizado, terrorismo internacional, empobrecimiento paulatino de la población, crisis alimentaria, presiones migratorias, desastres naturales, cambio climático, crisis energética o fortalecimiento de la gobernabilidad democrática, puede servir para promover, aparte de la presencia de América Latina en el orden internacional, la imagen de la Unión Europea como potencia normativa, reforzando la relación que las políticas de cooperación y Acuerdos de Asociación pueden tener para ambas regiones.

En definitiva, dadas las circunstancias actuales, particulares entre la Unión Europea y América Latina, así como globales, el presente contexto actual, más que nada, puede y debe suponer el acicate óptimo para redefinir la relación interregional pero también las reglas del orden internacional en lo que a un nuevo sistema financiero, un nuevo multilateralismo o una nueva forma de entender el desarrollo y la cooperación inclusiva se refiere. Todo ello

¹² Véase: <http://www.un.org/en/development/desa/policy/wesp/index.shtml>

dependerá en buena medida del modo en que la Unión Europea y América Latina articulen las nuevas posibilidades de su asociación regional y cómo estas se adapten y satisfagan los intereses compartidos, a su vez, proyectados sobre el escenario global actual.

5. Bibliografía

Altmann, J. y Rojas Aravena, F. (2009). *Transformar la crisis global en oportunidad para la cooperación. El desafío de América Latina y el Caribe y la Unión Europea*. Observatorio Integración Regional América Latina-OIRLA. San José: FLACSO.

Altmann, J. (2008). "Las relaciones Unión Europea-América Latina: un balance de la situación actual". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (pp. 67-84). Número extraordinario sobre la V Cumbre ALC-UE, Madrid: IUDC.

Arenal, C. del y Sanahuja, J. A. (2010). "La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales". En *Serie Nombres Propios*. Madrid: Fundación Carolina. 9pp.

Arenal, C. del. (2009). "Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?" En *Análisis del Real Instituto Elcano-ARI*, 36/2009 [En línea]. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt36-2009. [20 de junio de 2012].

Ayuso, A. (2009). "Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías" En *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, (pp.185-209), Número 85-86, Barcelona: CIDOB.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (1994). *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*. CEPAL. LC/G.1801. Santiago de Chile.

Comisión Europea (1995). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo *UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación* (1996-2000). COM (95) 495, Bruselas.

----- (2007) *América Latina. Documento de Programación Regional 2007-2013*. E 2007/1417. Bruselas

----- (2012). Informe de la Comisión al Consejo Europeo, *Informe de 2012 sobre los obstáculos*

al comercio internacional. COM (2012) 70 Final. Bruselas.

Ferrero-Waldner, B. (2008). "La Unión Europea y América Latina y el Caribe: una asociación estratégica". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (pp. 13-22). Número extraordinario sobre la V Cumbre ALC-UE, Madrid: IUDC.

Freres, C., y Sanahuja, J. A. (2006). *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. Barcelona: Icaria.

Machinea, J. L. (2008). "La lucha contra la pobreza y la exclusión social: la promoción de la cohesión social". En *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, (pp. 115-124). Número extraordinario sobre la V Cumbre ALC-UE, Madrid: IUDC.

Maihold, G. (2008). "*La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana*". En *Análisis del Real Instituto Elcano-ARI*, 58/2008. [En línea] http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari58-2008. 20 de junio de 2012].

Malamud, C. (2010). "La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina". En *Análisis del Real Instituto Elcano-ARI*, 98/2010. [En línea]. <http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari98-2010>. [20 de junio de 2012].

Peña, F. (2010). *Las Cumbres ALC-UE: su origen, su evolución, su potencial. Consideraciones para una reflexión colectiva en función de la próxima Cumbre de Madrid*. Informe elaborado para la SEGIB. Madrid. 19 pp. [En línea]. <<http://segib.org/actividades/files/2010/04/Las-Cumbres-ALC-UE.pdf>>, [20 de junio de 2012].

Ríos, J. (2011). "UNASUR o la confluencia de dos liderazgos regionales de signo dispar: Brasil y Venezuela". En *Reflexión Política* (pp.50-63), Número 25, Bucaramanga.

Sanahuja, J. A. (2007). "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas". En *Pensamiento Iberoamericano* (2ª época). (pp. 75-106). Monográfico: "La nueva agenda de desarrollo en América Latina", Número 0.

----- (2008). "Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal: crisis y cambio en la integración latinoamericana". En Martínez, L.,



Peña, L., y Vázquez, M. (coord.) *Anuario de la integración regional de América Latina y el Caribe*. (pp. 11-54). Buenos Aires: Coordinadora Regional de Investigaciones Económicas y Sociales

----- (2011). “La política de desarrollo de la UE y América Latina: Estrategias e instrumentos de cooperación para la asociación birregional”. En *Cuadernos CeALCI*, 12. Madrid: Fundación Carolina.

----- (2011b). “Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad

de una nueva estrategia”. En Malamud, C., Steinberg, F., y Tejedor, C. (eds.) *Anuario Iberoamericano 2011*. (pp.23-44). Madrid: Real Instituto Elcano – Agencia EFE.

----- (2012). “Las cuatro crisis de la Unión Europea”. En Mesa, M. (coord.). *Cambio de ciclo: crisis, resistencias y respuestas globales*. (pp.51-84). Anuario 2012-2013. Madrid: Fundación Cultura de Paz – Ceipaz.

Sotillo, J. A. (2006). *Un lugar en el mundo. La política de desarrollo de la Unión Europea*. Madrid: La Catarata.