

**LA ASOCIACIÓN EURO-LATINOAMERICANA.
ENTRE EL PROCESO ACTUAL Y OTRA ASOCIACIÓN
POSIBLE**

Por Christian Freres^{*}

Para el



III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil

*"Fortaleciendo la participación social para construir una asociación
más justa y solidaria entre la UE y ALC "*

VIENA, AUSTRIA, 30 MARZO - 01 ABRIL 2006

^{*} Investigador Asociado, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid, España. Las opiniones expresadas son de responsabilidad exclusiva del autor y no representan la posición ni del ICEI ni de ninguna otra institución a la cual está adscrito. Tampoco se pretende reflejar con este texto la postura de ALOP o de otras organizaciones convocantes del Foro. Contacto: freres@icei.ucm.es

La Asociación Euro-latinoamericana. Entre el proceso actual y otra Asociación posible

Introducción

A un mes de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en Viena, Austria, no parece que este encuentro birregional será una ocasión donde se observará un claro salto adelante en las relaciones. Dicho de otra forma, lo más probable es que la llamada Asociación Estratégica o simple Asociación biregional seguirá estando igual de lejos como hoy.

Para ello un indicador relevante podrá verse en las decisiones tomadas acerca de los acuerdos de asociación (AA), herramientas claves para cualquier Asociación birregional que pretende ser algo más que una relación basada en la retórica. A la fecha no parece factible –salvo un milagro de última hora– que sea posible anunciar la conclusión próxima de las negociaciones para un AA entre la Unión Europea (UE) y el Mercosur. Hoy solo están en vigor acuerdos de asociación con dos países en la región, Chile y México. Si en Viena se decide iniciar negociaciones para un AA con los países centroamericanos –un escenario posible– pero se pospone una vez más hacerlo con la Comunidad Andina (CAN), no está claro cuál puede ser el efecto sobre las relaciones UE-América Latina. La entrada de Venezuela al Mercosur también aporta otro elemento de incertidumbre a las negociaciones con la UE.

Aunque la propuesta del Eurodiputado José Ignacio Salafranca de una “Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio” en el horizonte del 2010 (Parlamento Europeo, 2006) pareciera algo poco probable actualmente, es evidente que una “red de acuerdos de asociación” es posible en el medio plazo, y además necesaria para dar contenido a la Asociación euro-latinoamericana.

No obstante, los AA podrían mejorarse sustancialmente para tomar en cuenta las distintas realidades de los grupos subregionales en América Latina (AL). Con Mercosur el diseño puede ser similar al de Chile y México, aunque introduciendo apartados relativos a la integración regional, con la posibilidad de desarrollar diálogos sectoriales especializados de interés para esta subregión. Mientras, en los casos de la CAN y de América Central, habría que introducir elementos correctores de las mayores asimetrías que existen entre estos países y la UE para que su situación no empeore con la firma de los acuerdos. Esto significa AA con unos capítulos de cooperación más ambiciosos que los que se encuentran en los acuerdos en vigor.

Un problema que no es únicamente académico es la forma de definir qué es una asociación entre regiones. En definitiva, hay una falta de modelos o precedentes para asociaciones entre dos regiones. Además, asociación es un término equívoco que la UE ha utilizado para referirse a países en camino de adhesión o países que podrían aspirarse eventualmente a

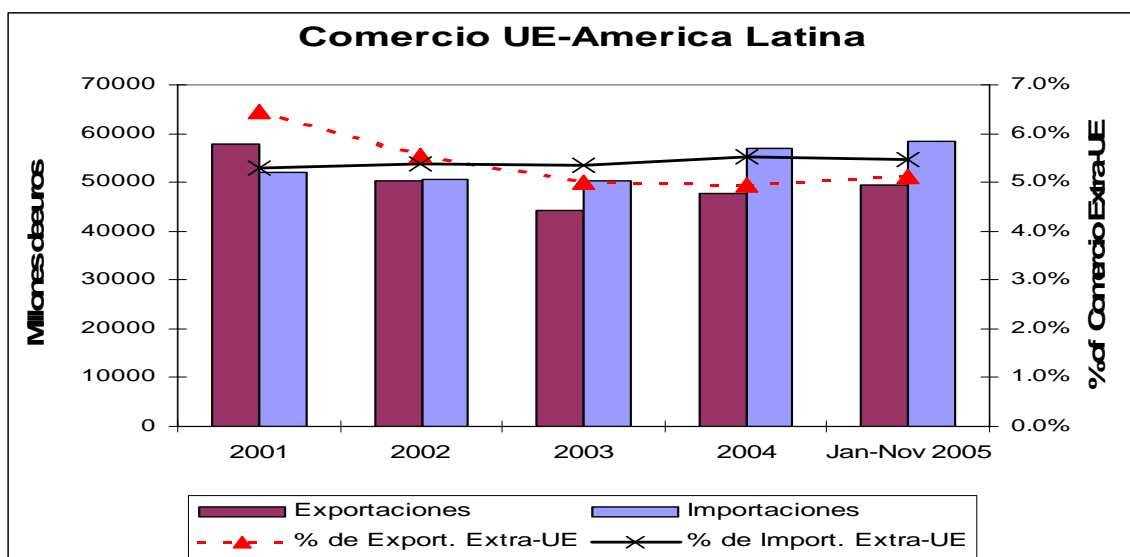
este objetivo. Su utilización para las relaciones con otros países podría tener el efecto de diluir su supuesto carácter especial.

En este texto procuramos abordar dos preguntas. Por un lado, ¿Qué Asociación birregional se esta construyendo?, y por el otro, ¿Qué Asociación aspiran a tener las organizaciones de la sociedad civil (OSC) de ambas regiones. A partir de este análisis se incluyen al final unas reflexiones de cara a la Cumbre de Viena que pretenden animar un debate en el III Foro Euro-latinoamericano/caribeño de la sociedad civil.

I. El estado actual de la construcción de la Asociación

Breve repaso por las relaciones

Para saber si existe una asociación birregional UE-AL habría que conocer más a fondo el estado de las relaciones. Esta sección presenta un recorrido breve de las relaciones económicas, la cooperación y el diálogo político, los “tres pilares” de las relaciones, para establecer cuál es la situación de estas relaciones y cuál ha sido la tendencia en los últimos años.



Fuente: elaboración propia, con base a Eurostat.

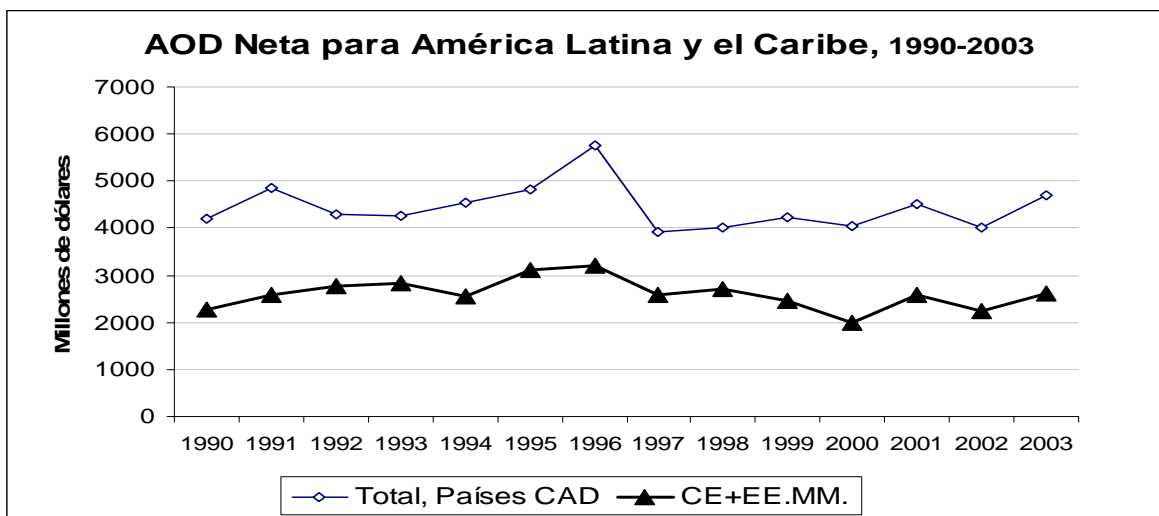
En materia económica, las relaciones entre las dos regiones demuestran un claro proceso de estancamiento después de un cierto “boom” en la segunda mitad de los noventa. Aunque la UE es el segundo socio comercial de América Latina actualmente, el intercambio total entre las dos regiones es solo un poco más de la mitad de lo que existe entre AL y Estados Unidos. Además, Asia –en particular China– está surgiendo con fuerza como destino y fuente del comercio de bienes. Desde los noventa, para AL la Unión Europea ha bajado de representar más del 20% del comercio total a menos del 14% en 2004 (ver Gráfico en Anexo). Por otra parte, para algunos países latinoamericanos que

tradicionalmente han tenido a la UE como el principal socio comercial, empieza a observar nuevas tendencias. El caso de Uruguay es notable, ya que se observa que Estados Unidos ha sobrepasado a la UE como socio externo, lo que explica su interés en explorar la posibilidad de firmar un tratado de libre comercio (TLC) bilateral con ese país. Hay un dato positivo en este panorama: el balance comercial UE-AL favorece a los países latinoamericanos (ver Gráfico arriba).

Para la UE, América Latina nunca fue un socio externo muy relevante, pero su importancia relativa ha caído un poco en los últimos años (desde unos 6% del comercio extra-UE a menos del 5% entre 1994 y 2003). Así, mientras las importaciones europeas desde AL crecieron en 180 por ciento entre 1991 y 2000, en el mismo periodo aumentaron en unos 807 por ciento y 354 por ciento sus compras de los países del sudeste asiático y del Mediterráneo, respectivamente.

Una tendencia parecida se puede ver en el ámbito de las inversiones extranjeras directas (IED). Desde 2000 ha habido una reducción notable, con los flujos pasando de más de 40 mil millones de dólares en ese año a menos de 5 mil millones en 2003. Ha habido incluso cierto proceso de desinversión de manera que el “stock” total de inversiones también ha bajado en este periodo. En todo caso, incluso en el momento de mayores inversiones en AL, estas representaron menos del 15 por ciento de las IED extra-UE.

Tanto en el caso de las inversiones como en el comercio, se nota una clara tendencia hacia la concentración de los flujos en pocos países latinoamericanos. En definitiva, el 75 por ciento del comercio UE-AL se queda en los cuatro países del Mercosur, Chile y México. En cuanto a las inversiones, el grado de concentración es aún mayor: más del 80 por ciento de las IED europeas van a Argentina, Brasil, Chile y México.



Fuente: Elaboración propia, con base a datos del CAD/OCDE.

Un dato que los representantes europeos suelen destacar mucho al hablar de las relaciones con América Latina es como la UE es el principal donante para esta región. En efecto,

como se puede observar en el Grafico arriba, la ayuda oficial al desarrollo (AOD) que en conjunto destinan los estados miembros de la UE y la Comision Europea representa mas de la mitad de los recursos que América Latina recibe de los países del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD).

Sin duda este hecho es importante para demostrar la generosidad relativa de la UE, pero ¿dice algo de las características de la asociación que existe entre las dos regiones? No es evidente, por al menos dos motivos.

En primer lugar, porque para esta región la AOD es un flujo financiero de poca relevancia. Solo en dos o tres casos se puede decir que la ayuda internacional representa una parte significativa del PIB o del presupuesto nacional. Para varios países otros flujos del exterior como las remesas de emigrantes son mucho más altos que la ayuda. Además en el contexto actual de la Declaración del Milenio que marca un claro sesgo hacia los países más pobres, esta situación se mantendrá probablemente durante muchos años. Incluso si la UE mantiene su peso relativo, es muy posible que la cooperación absoluta vaya reduciéndose.

En segundo lugar, la cooperacion europea con América Latina es la suma de cerca de veinte programas bilaterales y del de la Comunidad Europea –Comisión Europea y el Banco Europeo de Inversiones (BEI)—. Es decir no se trata de un solo donante y en la práctica cada entidad funciona con sus propios objetivos, intereses y enfoques. De tal manera, no es nada evidente que la UE funcione como un todo en este ámbito, por lo que su valor como insumo para una supuesta asociación puede ser cuestionado.

Por otro lado, la cooperacion europea también ha reflejado y es un factor importante en el enfoque diferenciado que ha dominado la política de la UE hacia AL desde mediados de los años noventa: la división entre socios y países de cooperación. En el primer grupo estan los estados de mayor nivel de desarrollo relativo mientras en el segundo se encuentra los países de la CAN y de America Central (donde se concentran las tres cuartas partes de la AOD de la UE).

En esencia, de esta manera –junto con el sesgo económico que se señaló antes— la UE esta promoviendo una asociación de dos velocidades (o tres si se toma en cuenta el enfoque diferenciado para los países caribeños que se insertan en el Grupo Africa, Caribe y Pacífico¹).

El tercer pilar, el diálogo político (DP), es donde se ubican las Cumbres –tratadas en la siguiente sección—, además de diversos mecanismos de relacionamiento como ha sido el proceso del llamado Diálogo de San Jose entre la UE y los países centroamericanos (desde 1984), el DP entre la UE y el Grupo de Río (desde 1990), los diálogos políticos con Mercosur, Chile, México y la Comunidad Andina (desde los noventa) y algunos diálogos especializados como el que existe en materia de drogas (desde 1996). A estos procesos

¹ Este texto se centrará en las relaciones UE-AL, con lo cual no se aborda en profundidad las específicas entre la UE y el Caribe que, como se afirma son claramente diferenciables. No obstante, el marco dominante en las Cumbres es el de UE-AL, y de hecho la inserción del Caribe en el mismo no ha sido resuelto satisfactoriamente, particularmente desde el punto de vista de esta región.

oficiales habría que añadir las conferencias interparlamentarias UE-AL que se realizan desde 1973, y diversos diálogos entre actores cívicos y sociales desde los años noventa.

Se trata de un entremado complejo de relaciones que ha tenido periodos de gran dinamismo, como durante la crisis centroamericana de los ochenta, pero que desde fines de los noventa muestra señales de agotamiento (Freres y Sanahuja, 2005). Elementos que reflejan esta situación incluyen la creciente ausencia de representantes de alto nivel en los encuentros ministeriales y presidenciales (especialmente por parte europea), el limitado esfuerzo que se hace de seguimiento de los acuerdos, los escasos recursos destinados y la inexistencia de una instancia realmente birregional para elevar el nivel de institucionalidad de los diálogos.²

En suma, los tres pilares de las relaciones UE-AL no parecen sostener un edificio muy potente, a pesar de los grandes avances que se han dado entre principios de los ochenta y el presente.

La Asociación estratégica a través de las Cumbres y documentos claves

En la I Cumbre entre América Latina y el Caribe (ALC) y la UE celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999 se introdujo por primera vez el concepto de “asociación estratégica” en las relaciones birregionales. Sin embargo, no fue un término que se definió con precisión. Por el contrario, la Declaración de Río se refiere en términos muy generales al concepto, que se basa en una herencia cultural compartida, en los principios de derecho internacional, en el sistema multilateral, en objetivos comunes en materia de democracia y derechos humanos, en la visión compartida sobre la importancia de la integración regional, etc. La declaración fue acompañada por un documento de “prioridades para la acción” –ni más ni menos que 55 prioridades, que tuvieron que ser racionalizadas posteriormente en 11 prioridades— que más bien parecía una lista de buenas intenciones.

Es probable que la Cumbre de Río fuera una especie de momento cúspide para la asociación estratégica (AE) porque en la siguiente cumbre en Madrid en mayo de 2002, fue muy evidente la brecha creciente entre las dos partes. Esta se reflejaba en el hecho de que la UE no pudiera ofrecer una respuesta ambiciosa a la fuerte crisis económica en varios países del Cono Sur, y por el intento del país anfitrión de imponer cuestiones de seguridad en la agenda birregional que contrastó con el deseo de la otra parte por resaltar temas más vinculados a sus desafíos de desarrollo.

En la Cumbre de Guadalajara de 2004 se logró en cierta manera superar esta tensión pero no se pudo avanzar en la definición de la AE. La concentración temática en el multilateralismo, la integración y la cohesión social parecía reflejar un deseo de avance en la práctica hacia esa definición, pero la declaración final diluyó ese propósito una vez más.

² Estas ideas fueron analizadas en bastante detalle en el seminario internacional: ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, ICEI/FRIDE/Fundación Carolina, Casa de América, Madrid, 9-10 de marzo. Sus resultados serán publicados próximamente a través de un informe ante la Cumbre de Viena y, posteriormente, un libro que recoge todas las ponencias, el debate y las conclusiones y propuestas.

La Comisión Europea en su Comunicación de diciembre de 2005 (Comisión Europea, 2005) no reconoce plenamente esta situación ni admite realmente el peligro generalizado de estancamiento en las relaciones euro-latinoamericanas (Freres y Sanahuja, 2005). Mas bien, afirma que “las relaciones se han desarrollado considerablemente”, y quiere revertir “la percepción, aunque sin fundamento, de que la UE” no tiene mucho interés por AL (Comisión Europea, 2005: 4).

La Comunicación establece el objetivo de “dar un nuevo impulso a la Asociación, que en la actualidad se enfrenta a muchos retos”. La Comisión llega a “reafirmar que la Asociación con AL no es solo una evidencia, sino también un imperativo de interés para ambas regiones, actualmente y para el futuro” (Comisión Europea, 2005: 4). Los objetivos de la Comunicación son contribuir a (Comisión Europea, 2005: 5):

- crear una asociación estratégica reforzada a través de una red de AA;
- mantener un auténtico diálogo político que refuerce la influencia de ambas regiones en la escena internacional;
- desarrollar diálogos sectoriales eficaces para reducir de forma duradera las desigualdades y promover el desarrollo sostenible;
- establecer un marco estable para atraer inversiones europeas que contribuyan al desarrollo de AL;
- adaptar mejor la ayuda y la cooperación a las necesidades de los países en cuestión; y
- aumentar la comprensión mutua a través de la educación y la cultura.

Por su parte, los estados miembros de la UE, a través del Consejo, dieron su “visto bueno” a la Comunicación en sus Conclusiones del 27 de febrero de 2006, sin añadir ideas nuevas (Consejo, 2006: 12-14).

Sin duda, la reafirmación de la relevancia de las relaciones para la UE es importante, más aun porque había pasado mucho tiempo desde el último documento de tipo estratégico de la UE (1994). Pero, en si la Comunicación no parece suficiente para dar ese impulso deseado. Por un lado, porque refleja solo la visión europea y pone en evidencia un hecho contundente: América Latina no tiene articulada su propia visión, y de hecho en la Comunicación se hace un llamamiento a esta región para que “esta corresponde con un fuerte compromiso”. (Comisión Europea, 2005: 5).

El problema es que AL como tal no tiene un mecanismo institucional para este fin. Ni siquiera los esquemas subregionales que tienen alguna estructura han sido capaces de hacerlo. Esta dificultad se complica aún mas en el contexto de las Cumbres, porque se amplía a los países caribeños con lo cual la heterogeneidad de intereses se ensancha considerablemente (Alemany, 2006).

Por otro lado, si bien contiene algunas propuestas nuevas con cierto grado de concreción, no está claro que sea lo suficientemente ambicioso en aspectos como los recursos y mecanismos birregionales de seguimiento. En definitiva, no hay un replanteamiento

fundamental del modelo de relaciones llevado a cabo hasta ahora. Se proponen mejoras, como la introducción de diálogos sectoriales, pero no constituyen un modelo distinto al existente.

Cambios en las dos regiones y en el mundo

La falta de un enfoque realmente renovado puede ser problemático en la medida en que la realidad en ambas regiones ha cambiado notablemente desde la “década de oro” de las relaciones —mediados de los ochenta hasta la Cumbre de Río—, y además ha habido muchos cambios en el mundo en general. La UE se ha ampliado dos veces en este periodo con lo cual hay dos veces más estados miembros en 2006 que en 1985, y en la última ampliación se adhirieron 10 países con unas rentas per cápitas bastante por debajo de la media comunitaria, y con poco interés o trayectoria de relaciones con AL. Aparte de la ampliación, la UE ha experimentado varios cambios internos y se encuentra desde 2005 en un proceso permanente de reflexión para definir una estructura institucional más adecuada, y han surgido diversas diferencias sobre cómo orientar sus relaciones internacionales (especialmente a raíz de la intervención militar en Irak).

Por su parte, AL pasó por una nueva crisis económica, se produjo una serie de cambios de gobiernos con cierto predominio de la izquierda en América del Sur. En el ámbito de las relaciones externas, los esquemas de integración han entrado en un periodo de crisis por la falta de avance real hacia los objetivos establecidos y conflictos internos que han surgido entre sus miembros. El que el proyecto del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) se diera paso a TLCs bilaterales con países centroamericanos y con la República Dominicana (CAFTA-DR) y algunos países andinos, también ha contribuido a una división creciente en toda la región³ con respecto a la postura frente a EE.UU., que se reflejó en conflictos abiertos en la Cumbre hemisférica de Mar de Plata en 2005. La emergencia de Venezuela como actor regional y su liderazgo de la llamada Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA), como contrapropuesta al ALCA, y su entrada en Mercosur, está teniendo profundas repercusiones —todavía inciertas— en la zona. Aunque no es más que un proyecto político por el momento, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) tiene enorme potencial de transformar la región. Por último, el conflicto armado colombiano se mantiene vivo, sin que surja ninguna iniciativa regional para contribuir a su resolución. En términos económicos, la región sigue manteniendo tasas relativamente bajas de crecimiento y su parte del comercio mundial es bastante reducida.

En el mundo habría que destacar dos cuestiones. Una es la intensificación del proceso de globalización que ha facilitado las interconexiones transnacionales pero al mismo tiempo conlleva una serie de problemas sociales (i.e., deslocalización o emigración) y económicas (choques financieros) y además tiene implicaciones políticas importantes. La segunda cuestión es la preeminencia de la doctrina de seguridad desde el 11-S que ha transformado la agenda mundial radicalmente.

³ Ver análisis de Shifter y Jawahar (2006) sobre diversas divisiones en las Américas. El más reciente ejemplo se ha producido en la Comunidad Andina, donde Venezuela ha anunciado su salida de manera unilateral debido a diferencias de criterio respecto a los TLCs firmados entre Colombia, Ecuador y Perú, por un lado, y Estados Unidos, por el otro.

Frente a ambos desafíos las estructuras de gobernanza global, en especial el sistema de Naciones Unidas, han demostrado una clara incapacidad de encontrar soluciones sostenibles. Un ejemplo de ello es la falta de progreso en las negociaciones comerciales globales en el seno de la Organización Mundial del Comercio (OMC). El motivo principal detrás de este fracaso es un desacuerdo frontal entre países ricos que desean ampliar las reglas comerciales a nuevos ámbitos y los países líderes del Sur que luchan por mejorar el acceso a los mercados prósperos. Ambas partes no ceden y al mismo tiempo crecen las dudas y las críticas hacia la liberalización comercial no solo por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los “alter-globalistas”, sino también de un creciente número de analistas independientes que cuestionan la existencia de una vinculación directa entre este proceso y la reducción de la pobreza.

¿Ofrece la UE algo diferente para AL?

En suma, nos encontramos ante un panorama complejo para las relaciones UE-AL. Ni el mundo es igual ni las dos regiones son iguales que hace veinte años o incluso hace diez. Si hace una década o más la Unión Europea parecía ser una especie de alternativa o contrapeso al poder hegemónico de Estados Unidos, hoy no parece tan claro cuál es su “ventaja comparativa”. Surgen dudas legítimas sobre si el enfoque europeo es tan diferente al estadounidense. En efecto, por mucho que la UE habla de los acuerdos de asociación como algo que va más allá del comercio —un “ALCA con alma” como dijo un político europeo—, el hecho es que el núcleo de los mismos sigue siendo los acuerdos de libre comercio. No son iguales que los TLCs de EE.UU. porque la UE tiene un estilo de negociación menos imponente, pero sus intereses no distan tanto de los de Washington. Aunque la UE ha defendido en su retórica la importancia de la integración regional que se promovía mediante los AA, lo cierto es que solo ha firmado con dos países que no forman parte de ningún esquema subregional ni tienen la vocación de hacerlo. A pesar de que su negociación fue país-por-país, ha sido Estados Unidos el primero en firmar un TLC con un grupo de países latinoamericanos con el CAFTA, adelantándose a la UE que lleva casi siete años conversando con el Mercosur sin que haya ningún acuerdo a la vista.

En materia de cooperación, la UE parece ser el líder, pero solo en términos de volumen conjunto. La visión que ha regido la política comunitaria de cooperación no ha logrado avanzar una estrategia diferenciada para esta región de países de renta media. El interés por instrumentos que requieren menos aparatos de gestión como los apoyos presupuestarios ha aumentado, sin que haya una comprensión clara de sus ventajas y desventajas. Lo más problemático es que no se ha progresado apenas en el objetivo de la complementariedad entre la Comisión y los estados miembros, lo que sería especialmente deseable ante la reducción de la presencia en la región de unos cuantos donantes europeos.

Un tema que ha surgido en la Cumbre de Guadalajara y que marca cierta diferencia entre el proceso UE-AL y los otros es el de la cohesión social. Sin embargo, tanto en las cumbres hemisféricas como en las iberoamericanas, han destacado recientemente cuestiones como el empleo digno o la educación, ambos aspectos muy relacionados con la cohesión social. Tampoco está claro que el llamado “modelo social europeo” sea tan prometedor para AL

como parecía ser en su momento. Por una parte porque esta en cuestion su viabilidad en la misma Europa y por otra porque en realidad coexisten varios modelos en la UE. Además, los esfuerzos a nivel de la UE como los fondos de cohesión serían difíciles de aplicar en AL, dado su alto coste. Aun así, inspirándose en la experiencia europea, la Comunidad Andina ha promovido el Programa Integral de Desarrollo Social (PIDS), que cuenta con apoyo técnico de la Comisión Europea.

Otra dificultad de este concepto es la percepción creciente entre representantes oficiales latinoamericanos de que la cohesión social es una imposición europea, o incluso una nueva forma de evitar abordar más profundamente la necesidad de abrir más su mercado a productos —especialmente agrícolas— latinoamericanos.

En cuanto al diálogo político, el que existe entre la UE y América Latina no parece ofrecer especiales ventajas frente a otros esquemas en los cuales participan los países latinoamericanos (Freres, 2006). Las Cumbres Iberoamericanas están bastante más institucionalizadas, con estructuras intergubernamentales y cuasi-comunitarias de seguimiento y de puesta en marcha de programas iberoamericanos. El sistema hemisférico, con todos los problemas que existen en su seno, tiene un desarrollo mucho más amplio y cuenta con mecanismos como el Grupo de Revisión de la Implementación de las Cumbres, lo que le permite tener la mayor transparencia de los tres esquemas.

Por otra parte, en el diálogo político UE-AL la participación de actores no oficiales no destaca especialmente en comparación con los otros esquemas (Freres, 2006). Sin embargo, ha sido positiva la realización de consultas de la sociedad civil en los últimos años relacionadas con acuerdos de asociación o relaciones con subregiones (UE-CAN, UE-Mercosur, UE-América Central) y países (UE-México y UE-Chile), así como el apoyo a los foros de la sociedad civil previos a las Cumbres. Todos estos ejemplos demuestran una voluntad de dar cierto papel a las OSC en los distintos procesos, pero también es cierto que distan de una participación activa en los mismos. Más bien, se trata de fomentar una participación paralela que puede influir marginalmente pero no toca directamente a los procesos oficiales. Además, dependen mucho de la voluntad de las partes, y si bien en la UE se ha tendido a favorecer cierta participación, muchos gobiernos latinoamericanos la resisten (lo que explica porque casi ninguna de las reuniones iniciadas en la UE han tenido su continuación en la otra parte).

Ante estas incógnitas la respuesta de la UE suele ser que se trata de un actor global que persigue fomentar un sistema internacional regido por normas y que para ello AL puede ser un aliado clave. También se afirma repetitivamente que son las dos únicas regiones que en verdad creen en la integración regional, más allá de los meros acuerdos de libre comercio, como un fenómeno intrínseco a la identidad de los países que las componen. Son, sin duda, argumentos potentes, pero ¿es capaz la Unión Europea de convertir estos valores comunes en algo real que logre convencer a los países latinoamericanos de que debieran apostar por esta opción extra-regional, no en lugar de otras sino de forma complementaria, pero dándole mayor prioridad que hasta ahora?

II. ¿Otra Asociación Birregional posible?

¿Qué quieren las organizaciones de la sociedad civil?

Antes que responder a la pregunta central de este apartado es preciso definir de qué organizaciones hablamos, no tanto con relación a identificar cada una de ellas con “nombres y apellidos”, sino cual es el perfil de objetivos de las entidades que se abordan aquí. Hacer esto nos permite entender después que tipo de asociación podrían desear.

En definitiva, nos referimos a organizaciones de ambas regiones que defienden cierto modelo de desarrollo y sistema socio-político. Aunque el consenso al respecto no es absoluto entre las OSC, podríamos afirmar que persiguen los siguientes fines en su labor de incidencia internacional:

- 1) Un mundo donde las reglas de juego son más justas, donde el poder y la riqueza no son el principal determinante del beneficio que un país saca del sistema internacional, con lo cual será necesario reformar muchas organizaciones internacionales como la OMC y el FMI, entre otras;
- 2) Un sistema mundial fundamentado en reglas democráticas que permiten a todos los países, ricos y pobres, pequeños y grandes, tener una voz en las decisiones que les afecta, para lo cual es vital fortalecer al Sistema de Naciones Unidas sobre todo. Con respecto a los AA, significa que deben basarse en verdaderas relaciones de asociación donde los países de AL no se limitan a ser objetos sino logran ser sujetos del nexo con la UE;
- 3) Una planeta más solidaria, donde la cooperación al desarrollo no es un privilegio de algunos o un mero instrumento de política exterior para ellos, sino una responsabilidad que conlleva generosidad económica, predictibilidad de flujos, relaciones de asociación con los países del Sur que crecientemente deben asumir el liderazgo de los procesos, transparencia en la gestión y coherencia con otras políticas que afectan a los países en desarrollo;
- 4) Una defensa más sólida de los valores democráticos y de los derechos humanos – tanto los cívicos y políticos como los económicos, sociales y culturales— por parte de los países ricos.
- 5) Unas estructuras internacionales que permitan mayor participación de las OSC y otros actores sociales en los procesos de toma de decisiones.

Se trata, evidentemente, de una lista de objetivos muy ambiciosos.

¿Qué Asociación contribuiría mejor al modelo que defienden esas OSC?

La siguiente pregunta es si se podría visionar un modelo nuevo de Asociación que contribuiría mejor a acercarnos a estos objetivos.

Una primera cuestión al respecto es si existe una verdadera alternativa a los AA con TLC. Es decir, ¿es posible contemplar un AA sin el TLC? De hecho, existe ya, y es la situación que tiene la Comunidad Andina y los países centroamericanos a través de sus Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación firmados en 2003, junto con el nuevo régimen del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) que entró en vigor a principios de 2006. Sin embargo, conscientes de que el SPG no ofrece un panorama muy atractivo a medio y largo plazo para sus economías⁴, ambos grupos de países han reclamado un AA con TLC.

Ante estas demandas la Unión Europea no ha respondido aun con una propuesta clara. En la Cumbre de Guadalajara finalmente acordó iniciar un ejercicio conjunto de valoración del estado de preparación de los dos esquemas en materia de integración regional, una condicionalidad que impone la UE para firmar TLC con los grupos. La evaluación terminó a fines de 2005 y sus resultados serán presentados próximamente. Según la información disponible parece factible que se pueda anunciar en Viena el inicio próximo de negociaciones para un AA con TLC con los países centroamericanos, pero parece más dudoso que se pueda hacer lo mismo con la Comunidad Andina. Por otra parte, las negociaciones ya en curso entre la UE y el Mercosur no avanzan ni es probable que haya novedades en Viena. Al respecto, aparte del hecho de que la UE se niega a reducir sus barreras a las importaciones agrícolas, parece que aumenta la reticencia de los propios países mercosurianos a cerrar un acuerdo, ante una mejora en su comercio internacional gracias a la entrada en escena de China, y ante la resistencia de Brasil en particular a abrir su propio mercado.

Para los países andinos y centroamericanos, hay cierta ansiedad por no quedar fuera de los TLCs que las grandes potencias firman con terceros. Así observamos la firma del CAFTA-DR y acuerdos bilaterales entre Estados Unidos y Perú y Colombia. ¿Cuáles son sus alternativas? El problema básico es que la Ronda de Doha se mantiene incierta por lo que algunos problemas de acceso a mercados que podrían resolverse mejor en ese marco, tienen que abordarse en esquemas de “mal menor” y acuerdos bilaterales de dudosa utilidad o un SPG (que es de diseño e implementación totalmente unilateral).

Ahora bien esto nos lleva a ver si los mismos AA con TLC podrían mejorarse para tomar en cuenta las grandes asimetrías que existen entre las economías europeas y las latinoamericanas. En los Acuerdos de Asociación Económica (AAE) que la UE pretende firmar con los países del Grupo ACP, se está contemplando la posibilidad de incorporar algún tipo de “geometría variable” que tome en cuenta los distintos niveles de desarrollo al interior de grupos subregionales (y con relación a la propia UE) (Jessop, 2006).

⁴ Al respecto, ver análisis de Freres y Mold (2004) sobre el SPG anterior y su impacto en la lucha contra la pobreza.

Esto apunta al hecho sorprendente de que no se hayan hecho evaluaciones detalladas –al menos no son publicas— de los posibles efectos de los AA, especialmente para países de menor desarrollo relativo como varios estados andinos y centroamericanos. Tampoco hay un análisis profundo de las distintas alternativas que podrían existir a los AA con TLC.⁵

En todo caso, es conveniente recordar que los AA no se limitan a la dimensión económica. Estos acuerdos deben impulsar un refinamiento del dialogo político y una mejora de la adecuación de la cooperación al desarrollo.

El AA vigente entre la UE y Chile demuestra que si la parte latinoamericana tiene interés y es capaz de articularlo de manera potente, puede ampliar sustancialmente los ámbitos del dialogo político. Chile ha logrado abrir procesos de dialogo sectorial con departamentos de la Comisión Europea y de los estados miembros que no estaban acostumbradas a tratarse con países terceros. Este logro se debe al hecho de que el gobierno chileno ha interpretado a la asociación del AA de la forma más amplia posible.

La experiencia indica que los AA pueden conllevar muchos beneficios adicionales siempre y cuando los países y grupos latinoamericanos sepan aprovecharlos. La Comunicación de la Comisión, consciente de esta experiencia positiva, incluye los diálogos sectoriales como una novedad pero esta pensando en procesos interregionales. Los AA ofrecen la posibilidad de mantener diálogos especializados mucho mas focalizados y en función de los objetivos de la parte latinoamericana. Ahora bien, en un futuro, si esta vía se amplia mucho, puede surgir un problema de incapacidad de los servicios de la Comisión de responder a nuevas demandas y habría que pensar en medidas adecuadas para ello.

Otro tema es la introducción de elementos de condicionalidad vinculados a objetivos de desarrollo (no solo los Objetivos de Desarrollo del Milenio/ODM) en los AA. EL SPG+ que entro en vigor este año obliga a países que quieren beneficiarse del régimen a firmar una serie de convenios internacionales en materia de derechos laborales y sociales. Se trata de un instrumento unilateral que no ha excluido a ningún país andino o centroamericano y puede constituir un estímulo para avances en estos ámbitos. Sin embargo, no parece que se haya realizado una evaluación muy a fondo de la cuestión, sino se limita a registrar si los convenios están firmados y ratificados. El problema es que los instrumentos internacionales en estos ámbitos tienen mecanismos deficientes para conocer el grado real de cumplimiento de los compromisos asumidos por los estados firmantes.

La extensión de este tipo de condicionalidad a los AA podría ser resistida por los países latinoamericanos ya que a diferencia del SPG+, el AA es un tratado internacional y su no cumplimiento podría ser sancionado (en teoría). Hay precedentes en el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), aunque en ese caso fue una imposición unilateral por parte de EE.UU. a México. Si se decidiera de manera conjunta podría constituirse en un verdadero elemento diferencial de los AA y se vincularía muy bien con la prioridad que se quiere dar a la cohesión social en las relaciones UE-AL.

⁵ Véase estudio de Bilar y Rampa, 2006 para un ejercicio hecho respecto a los países ACP y sus AEE con la UE.

Este último tema, el de la cohesión social, tendría que ser un área importante para la acción de las OSC frente a la asociación birregional. Aparte de realizar un seguimiento crítico del programa EUROsociAL que está tardando mucho en ponerse en marcha y tiene un enfoque demasiado tecnocrático, las organizaciones de la sociedad civil tendrían que participar más activamente en el mismo programa. También podrían aportar ideas sobre cómo incorporar mejor este objetivo en los acuerdos de asociación.

Como en la sociedad civil hay muchas entidades con larga experiencia en la ejecución de programas de desarrollo y cooperación, su voz será importante para asegurar que los cambios propuestos en línea de realizar mayores apoyos presupuestarios tengan efectos claramente positivos en el desarrollo humano. Su labor de vigilancia es fundamental y debe reforzarse en estos momentos de reducción de flujos hacia AL. Para ello, convendría que se reexaminaran algunas ideas respecto a la lucha contra la pobreza. Para América Latina, con ser un objetivo último de toda acción en la región, no es una meta a medio plazo, y debe considerarse junto con otros objetivos relacionados con el fortalecimiento institucional —incluyendo instituciones de mercado—, la reducción de la desigualdad horizontal (entre grupos y territorios), y medidas orientadas a mejorar la inserción internacional de la región (Ver Alonso, 2006).

Reflexiones finales de cara a la Cumbre de Viena

¿Qué Asociación es posible a medio y largo plazo? Como se afirmó al principio debe ser posible tener una red de AA que cubre a todos los países de la región. No obstante, esta realidad dependerá tanto de cómo evoluciona América Latina como de factores del sistema internacional (OMC) como de la propia UE. La Comunicación de la Comisión Europea de diciembre de 2005 parece demostrar una voluntad política de esta instancia de lograr este objetivo. En definitiva, los AA han llegado a figurarse como un elemento básico —no opcional— para una asociación birregional.

No obstante, los AA no tienen que ser iguales a los que se han firmado hasta ahora. En el caso de México apenas van más allá de un TLC, en gran parte por falta de iniciativa de la parte mexicana, pero también porque la UE no dispone de muchos recursos para otros fines. El acuerdo con Chile es más avanzado en muchas materias económicas, pero lo más interesante quizás sea las posibilidades que se han abierto a establecer diálogos especializados que responden a demandas concretas de la parte chilena.

Lo cual demuestra que los AA encierran mucho más potencial que ampliar el comercio o las inversiones o incluso la cooperación en el caso de los países de menor desarrollo relativo. Una asociación implica abrir nuevos campos de colaboración lo que también brinda posibilidades para que nuevos actores de ambas partes se impliquen. Los futuros AA deben fundamentarse en este principio.

Para ello, las organizaciones cívicas pueden desempeñar un papel central. Tienen el interés y la capacidad de influir en los estados latinoamericanos en particular para que orienten los acuerdos crecientemente hacia la resolución de los desafíos de desarrollo que enfrentan.

La gran contribución de las OSC a la Asociación birregional será, en definitiva, en esa línea mas que en ninguna otra.

Otro papel fundamental es asegurar que los negociadores tomen en cuenta las asimetrías entre las partes y busquen medidas que puedan suavizar los efectos negativos sobre la parte más débil, los países latinoamericanos. Las OSC también tienen que insistir en que los países de AL que entren en estas negociaciones tengan preparadas políticas para atender a las necesidades de colectivos y sectores afectados negativamente por la liberalización comercial que conllevan los AA.

Por ultimo, es evidente que las OSC tienen que insistir en mejorar los canales de participación en el dialogo político euro-latinoamericano. Mientras este dialogo se mantenga en un nivel de baja institucionalidad y poco transparente, la participación de otros actores será muy difícil, por lo que las OSC tendrían que insistir en la mayor institucionalización, implicando en ese proceso su apertura y una participación mucha mas integral de las OSC.

La Cumbre de Viena no será un momento de grandes cambios. Pareciera que no habrá muchos avances en cuanto a los AA⁶, y el que mas se espera, con MERCOSUR, parece que no presentara ningún adelanto en Viena. Pero, eso puede ser ocasión para meterse más en el diseño de las relaciones y para ello la voz de la sociedad civil tendría que escucharse con más fuerza. Al respecto, es preocupante ver como las empresas tienen una reunión al mismo tiempo que la Cumbre oficial, mientras los encuentros de las OSC —tanto esta como la que coordina el Comité Económico y Social Europeo— están distantes en el tiempo de la Cumbre. Este tipo de diferenciaciones no debe repetirse en el futuro se los organismos oficiales quieren demostrar su sincero interés en la participación cívica.

⁶ En cuanto a los otros acuerdos pendientes, es posible que en Viena se anuncie el inicio de negociaciones con los países centroamericanos, mientras que esta en duda el caso de la CAN, debido a la salida de Venezuela. Se podría seguir adelante con el bloque andino pero quizás, por prudencia, se decida postergar una decisión sobre empezar negociaciones por las incertidumbres que se mantienen sobre la integración andina. Sobre este acuerdo ver: Freres, Christian: *Enhancing relations between the European Union and the Andean Community*, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, Parlamento Europeo, marzo 2006 (<http://www.ucm.es/info/icei/pdf/Freres%20PE%2006.pdf>).

Referencias utilizadas

Alemanya, Cecilia (2006). “Balance de los distintos mecanismos de diálogo” (título tentativo), para Seminario, ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, ICEI/FRIDE/Fundación Carolina, Casa de América, Madrid, 9-10 de marzo (mimeo).

Alonso, Jose Antonio (2006). “La trampa del progreso en América Latina” Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (mimeo).

Bilal, S. and F. Rampa (2006), Alternative (to) EPAs: Possible scenarios for the future ACP trade relations with the EU, ECDPM Policy Management Report 11, February, Maastricht: European Centre for Development Policy Management. www.ecdpm.org/pmr11

Comisión Europea (2005). Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina» *Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada* {COM (2005) 636 final}. Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/com05_636_es.pdf

Council of the European Union. “EU-Latin America relations – Council Conclusion”, General Affairs and External Relations, 2711th Council Meeting, 27 February.

Freres, Christian (2006). “¿Hay Lecciones para el Dialogo Euro-Latinoamericano de otros Foros Internacionales de Participacion Latinoamericana? Un Analisis Comparativo Preliminar”, para Seminario, ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, ICEI/FRIDE/Fundación Carolina, Casa de América, Madrid, 9-10 de marzo (mimeo).

Freres, C. y A. Mold (2004). *European Union Trade Policy and the Poor. Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America*, Documento de Trabajo WP 02/04, ICEI, Madrid. Disponible en: <http://www.ucm.es/info/icei/pdf/WP%2002-04.pdf>

Freres, Christian y Sanahuja, Jose Antonio (2005). “Perspectivas de las Relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una Nueva Estrategia”. Informe para DG Relaciones Exteriores de la Comisión Europea (mimeo). Disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/project_i2_es_2004.pdf

Jessop, David (2006). “The week in Europe,” 17 febrero, Caribbean Council.

Maihold, Gunther (2006). “Mas alla del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina” para Seminario, ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, ICEI/FRIDE/Fundación Carolina, Casa de América, Madrid, 9-10 de marzo (mimeo).

Parlamento Europeo (2006). *Informe sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Ponente: José Ignacio Salafranca. Bruselas (mimeo). Disponible en: http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/598/598579/598579es.pdf

Sanahuja, Jose Antonio (2006a). "Regiones en construccion, interregionalismo en revision. Las relaciones Union Europea-America Latina y el cambiante mapa de la integracion en America Latina", para Seminario, ¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, ICEI/FRIDE/Fundacion Carolina, Casa de América, Madrid, 9-10 de marzo (mimeo).

_____ (2006b). "Hacia el Logro de un Verdadero Multilateralismo en las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina" Documento de Trabajo para el Parlamento Europeo, Bruselas (mimeo).

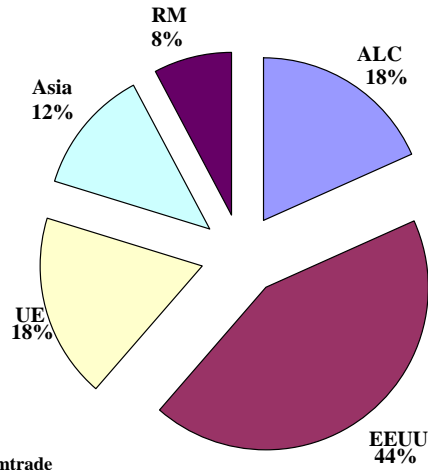
Shifter, Michael y Vinay Jawahar (2006). "The divided States of the Americas", *Current History*, Vol. 105, No. 688, pp. 51-57.

ANEXO

Gráficos extraídos de: Sistema Económico Latinoamericano (SELA). *Estado actual y perspectivas de las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe* (Caracas, 2006).

Gráfico 1a

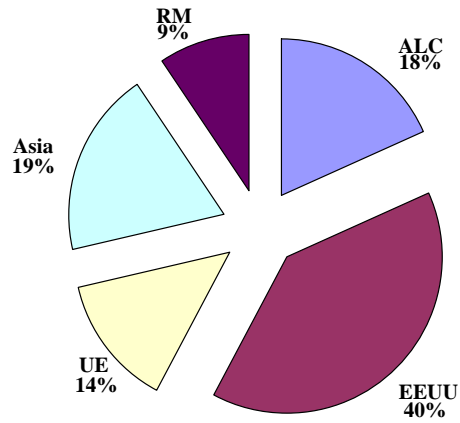
Origen de las importaciones latinoamericanas y caribeñas en 1995



Fuente: UN Comtrade

Gráfico 1b

Origen de las importaciones latinoamericanas y caribeñas en 2004



Fuente: UN Comtrade

Gráfico 2a
Destino de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas en 1995

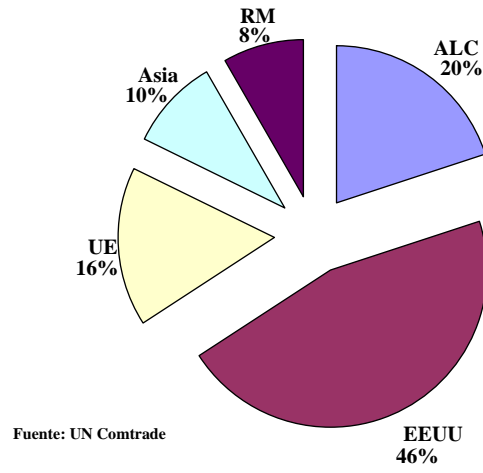


Gráfico 2b
Destino de las exportaciones latinoamericanas y caribeñas en 2004

