



**ICEI** Instituto Complutense  
de Estudios Internacionales

## **Hacia una Nueva Estrategia en las Relaciones Unión Europea – América Latina**

Christian Freres, José Antonio Sanahuja  
PP 01/06

## Resumen

Diez años después del lanzamiento de la estrategia de la UE para América Latina de 1995, las relaciones entre ambas regiones están estancadas y requieren cambios para adaptarla a la nueva situación que viven ambas regiones tras el 11-S. América Latina parece perder peso como socio de una UE que afronta las exigencias de la ampliación y la política de vecindad, la crisis institucional, y las dificultades para mantener el “modelo social” europeo. América Latina atraviesa un periodo de cambios políticos y económicos, de crisis de sus organizaciones de integración regional, aparecen nuevos liderazgos, y enfrenta difíciles dilemas entre una vinculación más estrecha con Estados Unidos, o el nuevo proyecto de Comunidad Sudamericana de Naciones. En este escenario, este documento de política propone cuatro objetivos básicos de la asociación birregional: a) desarrollo y cohesión social; b) autonomía internacional, regionalismo e integración de América Latina; c) la proyección exterior de la UE en América Latina, y; d) el fortalecimiento estratégico de la asociación.

Estas propuestas se basan en el estudio “Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia”, encargado por la Dirección General de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea al Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), y parten del análisis realizado por un equipo de 24 especialistas de las dos regiones; y en las percepciones recogidas en más de 250 entrevistas a personas relevantes tanto de América como de Europa.

## Palabras clave

Unión Europea, América Latina, relaciones internacionales, integración, desarrollo, comercio.

## Summary

Ten years after the launching in 1995 of the EU's strategy for Latin America, the relations between both regions are stalled and it demands changes in order to be adapted to the new situation that influence both regions. Latin America seems to be losing relevance in a partner of a EU that is facing the challenges of enlargement, constitutional crisis, and the neighbour policy. Latin America is crossing a phase of political and economic change and crisis in his schemes of regional integration. New leaderships are emerging, and difficult choices shall be made between a closer relationship with the United States or the new project of the South American Community of Nations. In this scenario, this policy paper suggest four main goals for the EU-Latin America partnership: a) development and social cohesion; b) international autonomy, regionalism and integration for Latin America; c) EU's presence in Latin America; and d) the strengthening of the strategic partnership.

These proposals are based on the study “Latin America-study on Relations between the EU and Latin America: New perspectives”, commissioned by the DG-Relex (External Relations) of the European Commission to the Complutense Institute for International Studies. It derived of the research carried out by a team of 24 scholars of both regions, and the views expressed in 260 interviews with European and American relevant individuals.

## Key words

European Union, Latin America, international relations, integration, development, trade.



Este documento de trabajo es un resultado del estudio “Latin America–Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives” realizado por el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) con financiación de la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG-Relex) de la Comisión Europea, a través del contrato Relex-I-2-2004-Latin America-1. El estudio contó con fondos por un total de 128.125 euros, y se llevó a cabo entre enero y julio de 2005.

El contenido de este trabajo es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la Comisión Europea, ni del Instituto Complutense de Estudios Internacionales, o de otras entidades a las cuales estén vinculados los autores.

# Índice

1.	El punto de partida: percepciones, realidades y conocimiento mutuo .....	4
2.	Bases para una nueva estrategia de la UE para América Latina .....	6
3.	Escenarios y tendencias globales .....	8
4.	Tendencias en la Unión Europea .....	13
4.1.	Una Unión Europea “introspectiva” .....	14
4.2.	La Unión Europea como “potencia suave” .....	15
5.	Tendencias y escenarios en América Latina .....	16
5.1.	1995-1999: “años esperanzados” .....	16
5.2.	América Latina y el mundo post 11-S .....	17
5.3.	Dos escenarios de futuro .....	18
5.4.	La UE ante la agenda latinoamericana y los escenarios de futuro .....	20
6.	Hacia una nueva estrategia en las relaciones UE – América Latina: diagnóstico y propuestas .....	23
7.	Desarrollo y cohesión social .....	23
7.1.	Las trampas del progreso en América Latina .....	24
7.2.	Apoyo a la capacidad técnica e institucional .....	25
7.3.	La cohesión social en América Latina .....	26
7.4.	Propuestas en el ámbito de la cohesión social .....	27
8.	Autonomía internacional, regionalismo e integración en América Latina .....	30
8.1.	El regionalismo y la inserción internacional de América Latina: un balance .....	30
8.2.	La UE y el apoyo al regionalismo latinoamericano .....	32
8.3.	Un balance del “regionalismo abierto” latinoamericano, 1990-2006 .....	33
8.4.	Una nueva estrategia de apoyo a la integración para la UE .....	34
9.	La proyección de la UE en América Latina .....	37
9.1.	La brecha entre objetivos y recursos .....	37
9.2.	Conocimiento mutuo: clave para avanzar en las relaciones .....	39
9.3.	Propuestas para mejorar el conocimiento mutuo .....	40
10.	Hacia una asociación estratégica .....	42
10.1.	La asociación estratégica y el objetivo de un multilateralismo eficaz .....	42
10.2.	Hacia una “red” de acuerdos de asociación .....	45
10.3.	Los acuerdos de asociación: más allá del libre comercio .....	47
10.4.	Una reflexión sobre los mecanismos de diálogo .....	48
10.5.	Propuestas para mejorar los mecanismos de diálogo .....	49
11.	La IV Cumbre Birregional (Viena, mayo de 2006): un nuevo ciclo en las relaciones UE – América Latina .....	51
	Anexo .....	52
	Referencias bibliográficas .....	54

# 1. El punto de partida: percepciones, realidades y conocimiento mutuo

En círculos académicos y políticos que siguen las relaciones Unión Europea (UE) - América Latina un tema de debate prominente es si Europa ha “abandonado” a América Latina. En un lado de esta polémica están aquellos que consideran que la preocupación de la UE por América Latina que nunca fue muy alta, está disminuyendo aún más debido, entre otros factores, a la adhesión de diez nuevos miembros sin mucho interés por la región; a la política de vecindad, que contribuye a centrar la atención de la UE en los países más próximos geográficamente; a la “securitización” de la agenda internacional tras los atentados del 11-S; al nuevo consenso internacional alrededor de la Declaración del Milenio, que sitúa a los países más pobres de África y Asia como prioridades de la cooperación para el desarrollo europea; a la percepción, en algunos círculos, de que “América Latina ha fracasado”, defraudando las expectativas europeas de reforma social, “buen gobierno” y profundización de la integración regional. Como resultado, se extiende la percepción de que la UE ha defraudado las expectativas de ayuda económica, compromiso político y acceso al mercado de los países latinoamericanos. La UE fue vista como la gran “alternativa” de desarrollo para superar los problemas internos y externos de América Latina, pero por muchos motivos esto no fue así, y ahora se tiende a culpar a la UE de que las esperanzas de desarrollo económico, consolidación democrática e inserción internacional de América Latina no se hayan cumplido.

En el otro lado se encuentran aquellos que argumentan que estos hechos no deben ensombrecer avances importantes como los dos Acuerdos de Asociación firmados con México y Chile, y los consensos políticos forjados por ambas regiones en torno a la agenda internacional. También se valora que se ha logrado detener, por el momento, tendencias negativas, como la reducción de los recursos comunitarios de cooperación. Para este grupo, la situación podría ser aún peor.

Al final, esta controversia parece conducir a un diálogo de sordos dominado por las recriminaciones mutuas y un clima de recelo y suspicacia que hoy en día es uno de los mayores obstáculos a la mejora de las relaciones birregionales. Lamentablemente, esta polémica aparece de una forma u otra en las visiones y análisis de la mayoría de los actores consultados para este estudio.

Para escapar de este callejón sin salida hay que asumir, en primer lugar, que las relaciones birregionales y la posición relativa de América Latina en la agenda exterior de la UE se ven necesariamente afectadas por los cambios del contexto internacional. En algunos periodos, esos cambios han situado a Latinoamérica y a la relación birregional en una posición relativamente más importante. Así ocurrió durante la crisis centroamericana en los años ochenta, que podía afectar a la seguridad europea en el marco del enfrentamiento bipolar; o en el escenario de incipiente competencia económica global de los años noventa, en el que una relación birregional más intensa podía satisfacer intereses económicos mutuos. Sin embargo, las tendencias actuales tienen el efecto contrario. La agenda de seguridad que se ha impuesto a partir de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y la primacía de las negociaciones comerciales multilaterales son factores que han reducido la importancia y el alcance de esa relación.

En segundo lugar, cabe recordar que el importante salto adelante, cualitativo y cuantitativo, que experimentan las relaciones birregionales desde mediados de los años ochenta no significó cambios fundamentales en la ubicación de América Latina en la visión del mundo y las relaciones exteriores de la UE. Aumentó sensiblemente la atención política, aunque partiendo de niveles bastante bajos. Pero, sobre todo, la política de la UE hacia América Latina de entonces respondió a un diseño estratégico y de largo plazo; y se adaptó relativamente bien a las necesidades latinoamericanas al tiempo que respondía a los intereses europeos. Fue capaz, por lo tanto, de definir una agenda de intereses comunes: en los años ochenta, la resolución pacífica de la crisis centroamericana; en los noventa, la diversificación de los vínculos externos y la proyección internacional de ambas regiones. Gran número de los interlocutores consultados para este estudio hablan de esos avances

con nostalgia, y los utilizan como “vara de medir” para juzgar el actual estado de las relaciones, concluyendo que no parecen responder adecuadamente ni a los problemas actuales de América Latina, ni a los intereses europeos en la región, lo que impide construir una agenda común.

Por otro lado, América Latina se encuentra en un espacio intermedio en el mundo desde el punto de vista económico y político. Es una zona de países de renta media, que pese a las recientes crisis políticas cuenta con un buen número de regímenes democráticos consolidados, Estados relativamente capaces en comparación con otras zonas en desarrollo, economías de mercado relativamente diversificadas y una representación importante en muchos foros y organismos internacionales. A pesar de las debilidades de sus esquemas de integración, sigue siendo la única zona del mundo que junto con la UE fomenta activamente el “regionalismo”. Empero, también es la región con peores índices de desigualdad de todo el mundo, con niveles de violencia social muy altos, problemas serios de gobernabilidad y grandes bolsas de pobreza. En suma, no es suficientemente próspera para ser un socio pleno de la UE en este momento, pero tampoco es un caso que merezca un enfoque asistencial. Requiere un enfoque diferenciado respecto a otras áreas y países, que en la visión exterior europea sigue sin definirse.

Esta polémica también ilustra la importancia que tienen las percepciones a la hora de hacer un diagnóstico y definir opciones políticas en las relaciones internacionales. Actualmente son las visiones pesimistas y escépticas las que parecen dominar, incluso cuando un análisis más sosegado no llevaría necesariamente a un veredicto tan negativo. Bajo ningún concepto se pueden considerar irrelevantes las relaciones entre la UE y América Latina. En conjunto suponen una cuarta parte de los Estados que componen el sistema internacional, y la mayoría del conjunto que se identifica como “Occidente”, con cerca de mil millones de personas interrelacionadas de distintas formas, aunque, no hay que olvidarlo, con fuertes asimetrías. Si la UE fuera un solo país —y desde el punto de vista comercial, no cabe duda de que ya es un actor unitario— sería el segundo socio de América Latina, su segunda fuente más importante de inversiones directas extranjeras y el principal donante de ayuda.

Sin embargo, su comercio total apenas representa la tercera parte del intercambio latinoamericano con Estados Unidos, su principal socio (y es similar al intercambio con China de varios países). Por el contrario, la cooperación europea prácticamente duplica la que aporta Estados Unidos, mientras las inversiones directas europeas en América Latina han superado las norteamericanas en años recientes. Asimismo, gracias al aumento notable de inmigrantes latinoamericanos en la UE, las remesas que estos envían a sus países de origen superan los 1.600 millones de euros al año.

Por su parte, si América Latina fuera un solo país —y las relaciones birregionales se resienten por el hecho de que dista mucho de ser un actor unitario desde el punto de vista económico, como región o en grupos subregionales— sería el sexto socio comercial de la UE, con flujos cercanos a los que existen con Japón, aunque representa apenas el 5,2% de los intercambios externos de la UE. Y, a pesar de las críticas latinoamericanas al proteccionismo europeo, el hecho es que esta región provee más de la cuarta parte de los bienes agrícolas que compra la UE en el exterior. La definición de futuras estrategias para las relaciones euro-latinoamericanas debería partir de estos hechos obvios, pero que a veces se olvidan.

En consecuencia, cualquier estrategia de futuro para esas relaciones debe contemplar el desafío de mejorar el conocimiento mutuo. Parece estar fuera de duda que estas dos regiones comparten visiones y valores sobre la importancia de la democracia o cómo mejorar el funcionamiento del sistema internacional, y están muy cerca en asuntos como el papel del Estado y de la integración regional en el desarrollo, como quedó claro en un documento específico de la Cumbre de Madrid. Sin embargo, en no pocos asuntos se observa una notable falta de comprensión sobre la situación, los problemas, los intereses y las visiones de futuro de la otra parte.

## 2. Bases para una nueva estrategia de la UE para América Latina

En esta línea, cabe destacar que la UE no parece entender cómo los cambios en América Latina le obligan a redefinir su estrategia. En los años ochenta la UE diseñó una política ajustada a las exigencias de la democratización y de la crisis centroamericana. En 1994 se diseñó una nueva estrategia que respondía a las realidades de la posguerra fría, la globalización, los nuevos regionalismos y los intereses económicos presentes en los mercados emergentes de la región (Consejo de la UE, 1994). Diez años más tarde, la situación de América Latina es distinta y los intereses de ambas partes también han experimentado cambios significativos. Sin embargo, la UE ha mantenido en lo esencial la estrategia trazada diez años antes, haciendo sólo algunos ajustes menores. Por ello, no debieran causar sorpresa las crecientes críticas y frustraciones latinoamericanas. Evidentemente, América Latina también debería adaptar sus enfoques a la realidad emergente en la UE (donde, por ejemplo, la seguridad será un tema cada vez más importante), pero esto es una cuestión que va más allá de los objetivos de este estudio.

La utilización del concepto “Asociación Estratégica” parece haber contribuido a que surjan malentendidos y visiones escépticas. Esta noción, impulsada especialmente por la parte europea, ha creado unas expectativas excesivas. Sin embargo, al mismo tiempo se ha aplicado a las relaciones con otros muchos otros socios de la UE, lo que ha contribuido a devaluarla y privarla de su carácter distintivo. Parte del problema es que nunca se definió adecuadamente qué quiere decir “asociación estratégica”<sup>1</sup>. En sentido literal, alude a una vinculación basada en objetivos e intereses comunes, con acuerdos respecto a los medios para alcanzarlos, y una proyección de largo plazo. Sin embargo, en las relaciones exteriores de la UE, esta expresión parece significar diferentes cosas según cada socio, y en el caso de América Latina, se muestra como un concepto con escaso contenido real, porque des-

<sup>1</sup> En las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, se habló por primera vez de una “estrategia” que debería conducir a establecer una “asociación” birregional en el documento del Consejo de la UE adoptado a finales de 1994, aunque el concepto de “Asociación Estratégica” fue utilizado en la I Cumbre birregional en Río de Janeiro, Brasil, en junio de 1999.

de la perspectiva europea no estarían en juego cuestiones clave, como la seguridad, que sí están presentes en los Balcanes o el Mediterráneo; y tampoco es la expresión de prioridades para la solidaridad europea, como las que se aducen en el caso de África.

Esta situación podría haberse producido por una confusión entre la “Asociación Estratégica” y las “Estrategias Comunes del Consejo”, el instrumento de mayor rango de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la UE<sup>2</sup>. Se han aprobado estrategias comunes para varios países y regiones en los que existen importantes intereses en términos de seguridad y estabilidad, pero no se ha contemplado esta opción para América Latina. En la actualidad, las relaciones con América Latina responden a los documentos emanados de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno; a distintas comunicaciones de la Comisión adoptadas entre 1996 y 2004, muy dispares en cuanto a su alcance y contenido; y desde el punto de vista jurídico, a normas adoptadas en el marco de la política comercial común y la política de desarrollo, y en concreto, a un reglamento desfasado<sup>3</sup>. En la medida que se defina una política hacia América Latina que responda a los retos actuales, también parece necesario contar con un documento del nivel más alto posible que actualice la política de la UE hacia la región y precise el contenido y el carácter “estratégico” de esas relaciones.

En suma, el principal desafío para la UE si se quiere potenciar las relaciones con América Latina es: darle un carácter más estratégico a partir de una agenda de intereses comunes, que responda tanto a las necesidades actuales de esta región como a los intereses propios de la UE. Esa agenda puede estar basada en cuatro grandes objetivos comunes de las relacio-

<sup>2</sup> Según los artículos 13 y 23 del Tratado de la UE, las Estrategias Comunes se aplicarán en aquellos ámbitos en los que la Unión Europea tenga importantes intereses en común, fijarán objetivos, medios y duración, pueden ser propuestas por el Consejo de la Unión Europea, pero habrán de ser adoptadas por unanimidad por el Consejo Europeo. Se han adoptado Estrategias Comunes del Consejo para Rusia (4 de junio de 1999, prorrogada el 20 de junio de 2003), Ucrania (11 de diciembre de 1999, modificada el 12 de diciembre de 2003), y la Región Mediterránea (19 de junio de 2000).

<sup>3</sup> Reglamento (CE) N° 443/92 adoptado el 25 de febrero de 1992, relativo a la asistencia financiera y técnica y la cooperación económica con los países en desarrollo de Asia y América Latina. El reciente intento de reforma por parte de la Comisión Europea fue rechazado por el Parlamento Europeo (que exigía, entre otros cambios, la división del anterior reglamento en dos, uno para cada región, pero la Comisión no aceptaba esta recomendación). Actualmente la Comisión propone un solo reglamento para la cooperación con todos los países en desarrollo (salvo los incluidos en la nueva política de vecindad).

nes birregionales, los dos primeros de aplicación inmediata y los dos últimos para el medio plazo:

- a. *Contribuir al desarrollo y a la cohesión social de América Latina.* Con respecto a estos desafíos, el reciente informe de Naciones Unidas sobre el progreso de América Latina y el Caribe para lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (Machinea et al. 2005) deja claro los atrasos en cuanto a la reducción de la pobreza y la desigualdad y diversos indicadores sociales. Ese documento también es relevante porque señala los pocos avances en la competitividad internacional de las economías latinoamericanas que no permite mejorar la situación del empleo, un ingrediente fundamental (aunque no suficiente) para la cohesión social, un objetivo común acordado en la Cumbre de Guadalajara en mayo de 2004.
- b. *Promover una mayor autonomía internacional de América Latina.* Aunque algunos países de mayor tamaño busquen desarrollar políticas exteriores más autónomas, la influencia de América Latina en los asuntos que afectan a la región y en la agenda internacional dependerá de su actuación concertada como grupo o en marcos subregionales. Las estrategias regionalistas siguen siendo válidas, aunque requieran un mayor esfuerzo de concertación política y que se profundicen los distintos esquemas de integración regional.
- c. *Mejorar la proyección exterior de la UE en esta región,* favoreciendo diversos intereses al mismo tiempo que se expresa su voluntad de solidaridad. A pesar de los datos que demuestran la importancia relativa de la Unión en América Latina (Recuadro 1), su influencia es bastante modesta<sup>4</sup>. La UE necesita buscar formas de traducir su presencia en esta región en activos más potentes lo cual implica asumir mayores riesgos y protagonismo frente a las diversas crisis que surjan en América Latina; sólo así será reconocido su papel político y su esfuerzo de solidaridad.

---

<sup>4</sup> Este hecho se confirma en muchas entrevistas realizadas a funcionarios, políticos y académicos latinoamericanos para este estudio, pero también se observa en una encuesta reciente. Ver Latinobarómetro 2004.

- d. *Conseguir que las dos regiones puedan actuar cada vez más como aliados estratégicos en la escena internacional, fortaleciendo el sistema multilateral y la gobernanza mundial global.* Estas son las dos regiones en el mundo que más interés tienen en que haya unas reglas más robustas para regular las relaciones internacionales. No obstante, es preciso identificar los ámbitos concretos donde se pueden concertar posiciones y estrategias de cara a los foros multilaterales, y ni los débiles mecanismos de concertación política de América Latina, ni los actuales canales de diálogo político birregional facilitan esta tarea.

Se trata de cuatro pilares interrelacionados (solidaridad, autonomía, intereses y asociación), todos ellos necesarios para progresar en las relaciones. Si no se contribuye al desarrollo —entendido en un sentido amplio, abarcando tanto aspectos políticos e institucionales como económicos y sociales— de América Latina, difícilmente esta región podría ser un verdadero socio de la UE. Por otra parte, es necesario que la UE vincule sus legítimos intereses con las necesidades de la región, contribuyendo a definir una agenda común, porque sin ese vínculo será difícil lograrlos, y no podría sostener su solidaridad. Finalmente, sin que se obvien las fuertes asimetrías existentes, esta relación no puede responder a la clásica pauta poscolonial de relación Norte-Sur, y debe reconocer, y potenciar, las capacidades y activos de la región como socio en las relaciones internacionales.

Como ha reconocido la Comisión en periodos anteriores, la estrategia de la UE hacia América Latina debe adaptarse al carácter heterogéneo de los países y pueblos latinoamericanos. Se habla muchas veces de la región en su conjunto, pero hay en ellas muchas realidades políticas, económicas y culturales distintas que requieren orientaciones diferenciadas dentro de un marco coherente. Hasta ahora, según se ha constatado en esta investigación, esta realidad no se ha reconocido suficientemente.

En esta línea también es evidente que puede haber contradicciones entre estos objetivos. Estas han surgido en las negociaciones entre la UE y los países del Mercado Común del Sur (Mercosur). Por un lado, la Unión tiende a tratar a Mercosur como a un igual a la hora de abordar los temas “duros” de la negocia-

ción, como el acceso a los mercados, mientras, por el otro, critica las deficiencias del esquema de integración de su socio en términos que oscilan entre el paternalismo y la desconfianza. Además, la solidaridad expresada a través de la cooperación contrasta con la resistencia a mejorar el acceso a su mercado. Esas contradicciones se deben, las más de las veces, a condicionantes internos de la UE que trascienden las relaciones birregionales. Serían, en cualquier caso, dificultades superables si existe voluntad política de ambas partes para avanzar en una estrategia pragmática.

Es hacia estos fines que se orienta este estudio sobre las perspectivas de las relaciones euro-latinoamericanas. Se basa en un diagnóstico detallado que se ha obviado en este capítulo, ya que se considera más importante identificar propuestas que contribuyan a los cuatro objetivos mencionados. Ese diagnóstico se incluye, de manera abreviada, en los otros capítulos de este volumen

Para ello, se han organizado los principales apartados del estudio alrededor de una serie de preguntas básicas. Así, en el primer apartado se aborda la cuestión de las tendencias y los escenarios dentro de los cuales se enmarca cualquier esfuerzo para avanzar en las relaciones UE-AL. De esta forma se sitúa la relación birregional dentro de un marco más amplio que le afecta de diversas formas. También este ejercicio permite indicar las distintas opciones posibles y cuáles son las condiciones para que salgan adelante las más favorables. Este ejercicio lleva al último capítulo, donde se presentan propuestas y conclusiones que son claves para impulsar las futuras relaciones.

En definitiva, este estudio propone un camino para ir hacia unas relaciones más estrechas que finalmente podrían considerarse “estratégicas” aunque no sería muy útil enfatizar ahora el concepto de Asociación Estratégica. Lo importante es dotar las relaciones de mayores dosis de realismo al mismo tiempo que no se pierda el espíritu creativo y a la vez ambicioso y pragmático que las han marcado estos lazos entre mediados de los años ochenta y mediados de los noventa. Se trataría de recuperar ese impulso, pero adaptarlo a un nuevo contexto europeo, latinoamericano e internacional.

### 3. Escenarios y tendencias globales

La elaboración de escenarios en un mundo que se está transformando de manera rápida e incierta siempre será una empresa arriesgada, por lo que se debe actuar con cautela. No obstante, se trata de un ejercicio útil para delinear las opciones de política para el medio y largo plazo. Pese a que muchos factores están fuera de control, se puede recurrir a las herramientas de la acción exterior para promover los escenarios más favorables y contrarrestar las tendencias más negativas. Para ello, hará falta conseguir la confluencia de voluntades e intereses de muchos actores. He aquí el principal desafío, al cual se volverá más adelante.

Antes de entrar en materia, es oportuno aclarar los conceptos que se utilizarán en este capítulo. Por escenarios nos referimos al bosquejo de distintos “futuros posibles” que resultan de la confluencia de hechos y tendencias observables en la actualidad y que se proyectan en el futuro. Todas las tendencias influyen de alguna manera en todos los escenarios (aunque no todas con el mismo peso), de manera que se trata de una interrelación compleja entre procesos dinámicos.

El punto de partida de nuestro ejercicio es definir cuáles son las principales tendencias que inciden en las perspectivas de las relaciones euro-latinoamericanas, sin perjuicio de que pueda haber otras, aparentemente menos significativas, pero que quizás también podrían incidir de manera importante. Aquí se identifican las tendencias que favorecen las relaciones UE-América Latina (las “positivas”) y las que, por el contrario, frenan los posibles avances (las “negativas”), en función de las cuales resultarán diferentes escenarios, tanto para la UE como para América Latina (ver cuadro 1). El objetivo central de este capítulo no es elaborar escenarios muy detallados, por lo que sólo se establecerá un marco indicativo que sirva de herramienta analítica para identificar las propuestas de acción que podrían impulsarse desde la Unión.

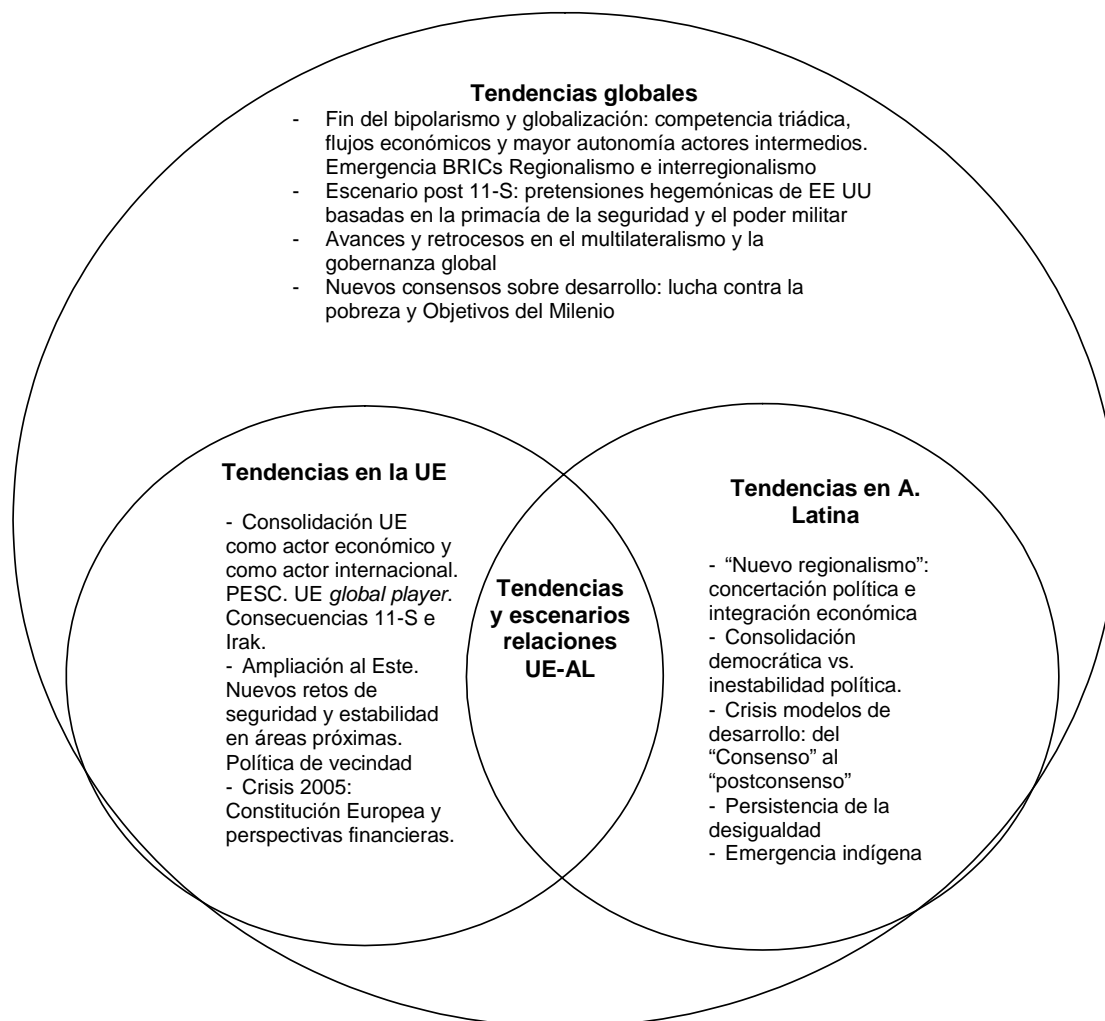
Por ello, parece que el punto de partida para construir el marco analítico tendría que ser las tendencias globales. Ahora bien, se trata de un conjunto muy amplio, por lo que conviene definir aquellos que parecerían ser más relevantes para el tema de nuestro interés (ver figura 1).



En poco más de una década, el sistema internacional ha dejado atrás la rígida configuración bipolar vigente durante la guerra fría, abriéndose rápidos procesos de cambio en las pautas de distribución de la riqueza y el poder entre Estados y actores no estatales. Igualmente, se han producido importantes cambios en la naturaleza misma del poder y las

formas de generación de riqueza. Como resultado de ello, el sistema internacional atraviesa un proceso de reconfiguración en el que aún no emerge una estructura clara, sea unipolar o multipolar, y surgen interrogantes sobre la relevancia de un análisis en términos de “polaridad”.

**Figura 1**  
**Las relaciones UE-América Latina en el contexto global y regional\***



FUENTE: Elaboración propia.

\* Sólo se incluyen las tendencias y hechos que se consideran más relevantes.

Acontecimientos como la guerra de Irak y la actuación unilateral de los Estados Unidos tras los atentados del 11-S, más allá de sus motivos y objetivos declarados, deben verse como reflejo de ese proceso de reestructuración del orden internacional. En este contexto, hay hechos que apuntan hacia una estructura unipolar, dominada por Estados Unidos, pero también otros muchos que indican una

lenta pero evidente transición hacia un mundo multipolar, caracterizado por un gradual, pero inexorable proceso de “difusión del poder”, en el que surgen nuevos actores, estatales y no estatales, y se modifica la importancia relativa de las cuestiones “duras” y “blandas” —militares, políticas, socioeconómicas y ambientales— de las relaciones internacionales y el papel de los “riesgos globales”, según la

expresión de Ulrich Beck, (2002) para definir la agenda de la paz y la seguridad internacionales.

En ese proceso de cambio hay visiones ideológicas divergentes respecto a las reglas e instituciones que conforman el orden internacional. Algunos actores consideran que el sistema es unipolar debido a que el poder militar, concentrado en Estados Unidos, es el determinante, por lo que la gobernación del sistema internacional debe depender de la hegemonía de este país, sea unilateral, a través de alianzas *ad hoc*, o de un “multilateralismo hegemónico”. Para otros actores, esa visión es errónea porque se basa en premisas incorrectas respecto a la naturaleza del poder. A mismo tiempo, ignora las interdependencias generadas por la globalización, el fenómeno de la “difusión del poder” y el carácter crecientemente multipolar del sistema internacional. Sin menoscabo de la importancia como actor internacional de Estados Unidos, estas realidades demandan un “nuevo multilateralismo” y otorgan un papel creciente al regionalismo y el Inter-regionalismo en la gobernanza del sistema internacional. Desde esta perspectiva, tanto la UE como América Latina contarían con más autonomía, pero también con mayores responsabilidades, y con intereses compartidos, respecto a los desafíos de la gobernanza y la seguridad internacional.

Pese a la primacía de la agenda de la seguridad tras los atentados del 11-S, el proceso de globalización seguirá siendo uno de los principales factores de cambio en el sistema internacional. Por ello, será un elemento decisivo para definir las percepciones, opciones y estrategias de inserción internacional de la UE y de América Latina y el Caribe, así como la validez de las distintas visiones ideológicas que compiten en la economía política global, como el “modelo renano” o el “anglosajón” de economía de mercado. El proceso de globalización ofrece indudables oportunidades para las dos regiones, pero también plantea desafíos en materia de seguridad, gobernanza democrática, bienestar económico, equidad y cohesión social, cuidado del medio ambiente, y en lo referido a la construcción de las identidades colectivas. La conformación de un espacio político y económico globalizado y regionalizado, y la vigencia del Estado-nación como depositario de la soberanía y la capacidad de gobernanza, supone que el sistema internacional esté caracterizado por cuatro “brechas” o “desfases”: de jurisdicción o ca-

pacidad de gobierno efectivo; de expresión y participación de los nuevos actores no estatales; de incentivos para producir bienes públicos y evitar males públicos globales, lo que alienta comportamientos escapistas o de *free rider*; y de compromiso ético frente a problemas políticos, sociales y ambientales (violaciones de los derechos humanos, pobreza, VIH/sida, cambio climático...) inaceptables desde el punto de vista político y moral<sup>5</sup>.

En ese escenario, ambas regiones deberían prestar más atención a los Estados emergentes más importantes. Los países latinoamericanos de mayor peso tienen una activa participación en agrupamientos como el G-20, en relación a la “Nueva Arquitectura Financiera Internacional”; el G-21 en cuanto a las negociaciones comerciales de la OMC; o el G-24, en relación a la financiación del desarrollo y las reformas de las instituciones de Bretton Woods. En muchos aspectos, estos grupos demandan una mayor representación de los países emergentes en las organizaciones y las decisiones relevantes de la economía política global. Por otra parte, algunos países emergentes, como la República Popular China, se han convertido en socios económicos de creciente importancia, y también ha aumentado su atractivo como opción de diversificación de las relaciones exteriores. A la creciente actividad diplomática entre China y algunos países latinoamericanos, como Brasil, se le suma el hecho de que entre 1990 y 2004 el porcentaje de las exportaciones latinoamericanas totales destinado a China ha crecido del 0,4% al 4%. En Argentina, Chile y Perú se sitúa ya entre el 8% y el 10%, animadas por la fuerte demanda de materias primas de China. Existen también elevadas expectativas en relación a las inversiones chinas en el sector extractivo y de infraestructura. No obstante, también hay motivos para la cautela e incluso para un cierto escepticismo sobre ese nuevo eje de relaciones. La competencia de las manufacturas chinas para las exportaciones de América Latina, y las visibles diferencias que existen en muchos asuntos de la agenda multilateral — por ejemplo, en materia de democracia y seguridad, o la negativa de China a respaldar la ampliación del Consejo de Seguridad, como demandaba Brasil— ilustran las limitaciones y riesgos de la “opción china” para las economías y la política exterior de América Latina<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Sobre estas “brechas”, ver Kaul 1999 y Held 2002.

<sup>6</sup> Sobre las relaciones entre China y América Latina, véase Devlin, Esteveardal y Rodríguez 2005; Lora 2005; y “China and

En ese marco, una posible respuesta es el regionalismo, en tanto formación y desarrollo de grupos regionales fuertes, con capacidad de actuar en la economía y la política internacional, así como en la intensificación de las relaciones de cooperación entre dichos grupos, o “interregionalismo” (Hänggi *et al.*, 2006).

Con base a las tendencias al regionalismo y al interregionalismo, el análisis de las relaciones UE-América Latina debe partir del estudio del proceso de conformación de la UE como “actor global” (*global player*), en la medida en que éste afecte a las relaciones UE-América Latina. En ese proceso se conformarían intereses de la UE como tal, más allá de los intereses particulares de sus Estados miembros, y se consolidaría su capacidad de acción en el exterior mediante la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), y otras políticas comunitarias que afectan a las relaciones UE-América Latina.

En ese ámbito, como se indica más adelante, no se deben ignorar obstáculos y factores de incertidumbre como las dificultades para la implementación de la Política Exterior y de Seguridad Común en el escenario posterior al 11-S, que se pusieron de manifiesto con la guerra de Irak y las divisiones entre lo que desde Washington se denominó “nueva” y “vieja” Europa; la incertidumbre abierta con el proceso de ratificación de la Constitución Europea; el impacto de la ampliación, y la creciente orientación al Este y a la “vecindad” de la agenda económica y de seguridad de la UE.

De igual manera, en América Latina hay que considerar la evolución de las estrategias regionalistas y en particular cuestiones como la evolución de los procesos de concertación e integración regional, en particular Mercosur y la integración centroamericana y andina, el Grupo de Río, y la más reciente Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Todo ello, a la vista del proceso del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) y de los acuerdos subregionales con Estados Unidos. En ese marco, se observan tendencias contradictorias, que como se indica más adelante,

podrían conducir a distintos escenarios de integración o de fragmentación de la región.

El regionalismo latinoamericano se relaciona con las estrategias diferenciadas de algunos países líderes de la región: México como promotor de acuerdos bilaterales de libre comercio, Argentina en relación a los problemas de deuda externa, y la pujante política exterior de Brasil como líder de Mercosur, y entre los países en desarrollo de mayor tamaño —los denominados *BRIC* (Brasil, Rusia India y China)— (Wilson y Purushothaman, 2003); en el G-20, y de cara a su posible incorporación al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Para algunos Estados industrializados, en lo que se refiere a su papel en el desarrollo, países como Brasil o México podrían ser considerados “países de anclaje” (*anchor countries*) en sus respectivas subregiones<sup>7</sup>. Estos países exigirían una relación de carácter estratégico, lo que, de aplicarse a la UE, puede plantear dilemas importantes para su estrategia regional y subregional.

En el ámbito del desarrollo internacional, ha emergido un nuevo consenso que tiene como referencia central a la Declaración del Milenio. De ahí salieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) para que todos los países del mundo pongan en marcha políticas e iniciativas orientadas a mejorar las condiciones de los estados y pueblos en desarrollo. Ha sido muy positivo porque por primera vez el mundo entero tiene unos objetivos y metas concretas así como un plazo definido (2015). También ha inspirado un renovado esfuerzo por aumentar los recursos de la cooperación al desarrollo, así como de otras fuentes, además de exigir más atención hacia cuestiones aun no resueltas adecuadamente por la UE, como la coherencia de políticas, la coordinación de los actores y la armonización de los procedimientos.

Como era de esperar, los ODM han de orientar las políticas públicas tanto de los estados latinoamericanos como las políticas de desarrollo de la UE y los Estados miembros. No obstante, este consenso tiende a prestar poca atención a las necesidades particulares de los países de renta media —a los que se considera plenamente capaces de enfrentar sus problemas por sí solos—. El problema es que esta visión podría provocar reducciones en la

---

Latin America, Magic or realism?”, *The Economist*, 29 de diciembre de 2004; y “Falling out of love”, *The Economist*, 4 de agosto de 2005.

---

<sup>7</sup> Sobre este concepto, acuñado por el Ministerio de Cooperación alemán, ver BMZ 2004 y Stamm 2004.

ayuda oficial a medio plazo, y de hecho hay indicaciones de una retirada parcial de varios programas europeos de la región, especialmente en lo referido a la cooperación bilateral. Sin duda, América Latina no padece tanta pobreza y subdesarrollo como otras zonas del Sur, pero tampoco se puede decir que no necesita apoyo (aunque de otro tipo al que se prestaría a África subsahariana o Asia meridional).

Finalmente, entre las tendencias globales a considerar se encuentra la evolución de las negociaciones comerciales en el marco multilateral y en otros marcos subregionales impulsados tanto por Estados Unidos como por la UE, o en el marco de la Asociación de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC). El fracaso de la V Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún (México), en septiembre de 2003, y el limitado acuerdo alcanzado en la VI Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005 revelan con claridad las dificultades que existen para que sea posible cerrar la “Ronda de Doha” de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en 2006 o en años posteriores lo que ha obligado a reajustar las estrategias comerciales de Estados Unidos, de los países latinoamericanos, y de la propia UE, y considerar qué importancia se otorga a otros procesos de negociación de carácter regional o subregional, como el Área de Libre Comercio de las Américas, o las negociaciones UE-Mercosur.

Para las relaciones entre la UE y América Latina esta cuestión es crucial. La UE ya ha firmado “Acuerdos de Asociación”, que incluyen áreas de libre comercio, con México (2000) y Chile (2002). Ambos acuerdos responden, en gran medida, a la necesidad de afianzar la posición de mercado de las empresas de la UE en el marco de los acuerdos de libre comercio que esos dos países también han firmado con Estados Unidos. Pero otros países de la región no han podido optar a ese tipo de acuerdos. Con Mercosur, las negociaciones han sido lentas y difíciles, debido a distintas valoraciones sobre los costes y beneficios del acuerdo, a discrepancias derivadas de las fuertes exigencias de liberalización de este tipo de acuerdos, y ha sido necesario desatascarlas al máximo nivel político en varias ocasiones.

Los acuerdos firmados en 2003 entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y los países centroamericanos son más limita-

dos, al no incluir compromisos para el establecimiento de áreas de libre comercio. Las exportaciones de ambos grupos siguieron sometidas al régimen preferencial no recíproco del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG) —el “SPG-drogas”—, que ha sido sustituido a partir de 2006 por el denominado “SPG plus”, un régimen cuyas ventajas se cuestionan en América Latina. Como señaló la Declaración de Guadalajara, en el futuro inmediato la relación de la UE con estas dos regiones estará pautada por el fortalecimiento de sus respectivos procesos de integración, planteándose como escenario probable que las negociaciones comerciales propiamente dichas se inicien en el segundo semestre del año 2006, tras la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y América Latina y el Caribe (Viena, 2006), y en todo caso una vez se clarifique el futuro de las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC.

La posibilidad de firmar acuerdos de asociación con Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina, dependerá, ente otros factores, de que se materialice alguno de estos hipotéticos escenarios:

- *Escenario “OMC retraso”*: supondría la finalización de la Ronda de Doha en algún momento de 2006 o de 2007, con un programa de liberalización limitado tanto en la agricultura, como en otras materias de interés para la UE (sobre todo, servicios financieros y el Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio /ADPIC). En este escenario, se parte de la premisa de que a pesar del retraso las partes siguen comprometidas con la opción multilateral, por lo que los acuerdos subregionales se retrasarían hasta el cierre de esa ronda negociadora.
- *Escenario “OMC-regionalismo”*: se mantiene el compromiso con las negociaciones de la OMC, pero debido a que se retrasa su finalización a 2006 o 2007, ya en 2006 las partes deciden impulsar de manera simultánea acuerdos con grupos regionales o países en los que existen mayores intereses.
- *Escenario “retorno al regionalismo”*: supone el bloqueo y eventual ruptura de la actual ronda de la OMC tras la Conferencia Ministerial de Hong-Kong y el retorno a estrategias regionalistas desde 2006. Como

en el anterior, se impulsan acuerdos subregionales por separado, pero en un momento posterior.

Los resultados limitados de la Conferencia Ministerial de Hong Kong en diciembre de 2005 y la desalentadora evolución de las negociaciones en el primer trimestre de 2006, son hechos que apuntan a la materialización del escenario “OMC-regionalismo”, aunque cada vez parece más probable el tercer escenario, en el que la opción multilateral queda descartada y el regionalismo se convierte en la opción más factible, tanto para la UE como para Estados Unidos. Las negociaciones dentro de la OMC se desarrollan de forma muy lenta y con resultados menos positivos de los deseables. La negociación en el capítulo agrícola, en particular, se enfrenta a los límites acordados en Hong Kong, donde se establece un calendario de liberalización con el año 2013 como referencia que se ajusta a los calendarios internos de reforma de la política agrícola común, a las “perspectivas financieras” 2007-2013, y al calendario de subsidios fijado por la Ley Agraria de Estados Unidos de 2002. Por otra parte, los sectores que tienen mucho peso en esta ronda para la UE y Estados Unidos, como servicios financieros o ADPIC, se encuentran en un estado de estancamiento, ante la reticencia de los países en desarrollo y menos avanzados a asumir nuevos compromisos en estas áreas.

En lo referido al ALCA, se ha renunciado a la fórmula inicial y ahora Estados Unidos pretende promover acuerdos subregionales y bilaterales con distinto nivel de compromiso. Ya se ha firmado el acuerdo de libre comercio con Centroamérica y la República Dominicana (*Central American Free Trade Agreement*, CAFTA-DR), y están avanzadas las negociaciones con Panamá y con algunos países andinos (Colombia, Ecuador y Perú), en una iniciativa que aísla a Bolivia y Venezuela, y deja al margen a Mercosur. En cualquier caso, hay elementos de incertidumbre en esta estrategia. Hay que recordar que el CAFTA-DR fue aprobado por un estrecho margen de 217 contra 215 votos; que en 2006 hay elecciones al Congreso y el Senado y la liberalización comercial es una cuestión de alto perfil en la contienda electoral; y que el plazo es corto, pues en julio de 2007 expira la *Trade Promotion Authority* por la que se autoriza al Gobierno de Estados Unidos a negociar acuerdos comerciales.

La UE, por su parte, parece también dispuesta a reactivar la vía subregional sin abandonar el compromiso con la OMC, aunque la imposibilidad de cerrar la negociación con Mercosur en octubre de 2004 muestra que con determinados grupos esa opción también se enfrenta a dificultades análogas a las que han dificultado la negociación multilateral.

## 4. Tendencias en la Unión Europea

La crisis institucional del Consejo Europeo de Bruselas del 15-16 de junio de 2005 parece indicar cuáles pueden ser las tendencias futuras de la UE. Aunque en diciembre de ese año se logró el acuerdo presupuestario para el periodo 2007-2013, hay algunas tendencias subyacentes que ayudan a explicar hechos de carácter más coyuntural.

Posiblemente una de las tendencias de cambio más importantes en la UE sea su creciente heterogeneidad. Las sucesivas ampliaciones desde mediados de los años ochenta han resultado en un conjunto de países cada vez más distintos entre sí. Esto se observa, en primera instancia, en el plano de la riqueza relativa: véase la diferencia entre Luxemburgo, con más de 40.000 euros per capita, y Polonia, que con apenas 8.000 euros se sitúa en un nivel similar al de México en términos de paridad del poder adquisitivo. También hay diferencias importantes en los valores y la cosmovisión así como en los intereses exteriores. Todo ello ha llevado a dificultar en algunos ámbitos la toma de decisiones en el seno de la Unión. Aún así, es previsible que se produzca un paulatino proceso de “europeización” de las políticas internas y externas de los nuevos miembros y ello facilitará una mayor convergencia; probablemente es cuestión de tiempo y de implicación en las relaciones exteriores de la UE. Pero, hasta que eso ocurra, puede que la UE tenga que pasar por una serie de crisis institucionales como la del Consejo Europeo de Bruselas de 2005, así como por visibles divergencias en sus relaciones exteriores. Estas crisis no serán sólo el resultado de fricciones con los nuevos socios, sino también pueden surgir de las crecientes divisiones entre los “antiguos” miembros, especialmente en un escenario de falta de liderazgo en la UE.

A las crisis institucionales hay que sumarle la crisis del modelo socio-económico. Los países líderes están actualmente entre los menos dinámicos económicamente. Alemania, en particular, no parece salir de su estancamiento post-unificación, y el resultado del Referéndum sobre el Tratado Constitucional se debe en gran medida a temores de los franceses sobre las posibilidades de mantener su identidad nacional y su actual prosperidad. Por otro lado, el papel del Reino Unido en Irak le ha restado la posibilidad de ser más protagonista en la UE en este debate. En muchas partes se ha empezado un proceso de desmantelamiento de elementos del Estado de bienestar que hasta ahora ha sido una de las señas de identidad de Europa occidental.

Todo ello es seguramente reflejo de un proceso de adaptación complicada a las presiones de la globalización. Como zona de economías avanzadas y sistemas consolidados, esa transición es especialmente difícil porque se pone en cuestión toda una serie de reglas de juego que se daban por hecho y que ahora habría que replantear.

Ante este proceso de transformación parece que hay una creciente tendencia a mirar “hacia adentro” y proponer soluciones nacionales a cuestiones comunes. Esta “introspección” y la tendencia a la “renacionalización” de algunas políticas, que algunos líderes europeos incluso creen positiva, afectará obviamente el alcance posible de la integración europea. Aquellos que defiendan una mayor profundización, tras el paso que supone la ampliación, se enfrentan a los que abogan por un modelo más intergubernamental y flexible de integración. Por otro lado, el estancamiento económico afecta a los recursos que cada Estado miembro está dispuesto a ceder al proceso de integración (como se ha observado en el debate sobre perspectivas financieras del Consejo Europeo), poniendo en tela de juicio a toda una serie de políticas comunes e instrumentos de cohesión interna, por no hablar de su acción exterior.

En el fondo lo que esto refleja es una falta de consenso sobre adónde debe dirigirse la Unión en el futuro. Las principales visiones expresadas en el Consejo Europeo de Bruselas en junio de 2005 son fundamentalmente incompatibles tal y como se encuentran ahora. Hay un factor que en el pasado ha contribuido mucho a superar este tipo de desencuentros y que parece ausente actualmente: liderazgo, visión y metas estratégicas, pero con

medios pragmáticos y un calendario de aplicación.

¿Cómo se expresan estas tendencias en el ámbito internacional? Podríamos describir dos extremos en términos de escenarios posibles —la UE “introspectiva” y la UE “potencia suave”—, presentados de manera resumida en el Cuadro 1. Evidentemente, existen escenarios intermedios que incluyen aspectos de ambos extremos y que pueden ser las salidas más probables.

#### **4.1. UNA UNIÓN EUROPEA “INTROSPECTIVA”**

Por el lado más negativo, se podrían profundizar las actuales tendencias de des-unión en la UE, lo que perjudicaría su papel en la escena global. Esta región no asumiría el rol de liderazgo mundial que le corresponde. Podría desempeñarse positivamente en algunas crisis, pero su alcance sería fundamentalmente regional, es decir limitado a la zona de vecindad, con algunas incursiones en África. Esta UE sería un actor que se limita a gestionar sus intereses externos, no tendría capacidad ni interés de proyectar su influencia ampliamente ni de robustecer y reformar al sistema multilateral.

En esta Unión, la falta de dinamismo económico y de liderazgo político podría llevar fácilmente a revivir las tentaciones siempre latentes del proteccionismo, que de hecho se ha observado en el debate sobre la reforma de la política agraria a partir de 2002, y en la forma de abordar cuestiones como la deslocalización o la explosión de importaciones de textiles de la China. Este contexto sería el menos favorable para una culminación pronta y satisfactoria para todos de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales, pero también perjudicaría diversos procesos de negociación para Acuerdos de Asociación, incluyendo el que lleva diez años en marcha con Mercosur.

Este panorama no parece favorecer una Unión más solidaria con el Sur, salvo hacia aquellas zonas aledañas donde predominaría una mezcla de paternalismo pos-colonial con temores relacionados con la seguridad. Es posible que se cumplan los compromisos en cuanto a ayuda oficial al desarrollo (AOD), aunque Alemania, el principal donante, Francia e Italia presentan serias dudas al respecto,

pero esto contrastaría con su poca generosidad en política comercial, la imposibilidad de una nueva reforma de la Política Agrícola Común (PAC), o de establecer una política migratoria que no esté dominada por preocupa-

ciones de seguridad, etc., con lo cual la falta de coherencia socavaría cualquier avance en la cooperación.

### Cuadro 1 Tendencias y escenarios de la Unión Europea (estructurados alrededor de dos polos extremos)

LAS SIGUIENTES TENDENCIAS...		
	Negativas	Positivas
	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Una UE sin voluntad ni capacidad de asumir un papel de liderazgo mundial</li> <li>- Se limita a política exterior de gestión de intereses claves (i.e., vecindad, Estados Unidos, etc.)</li> <li>- No logra superar tentación de mantener proteccionismo y PAC en forma actual, lo que hace fracasar a Doha y negociaciones UE-Mercosur, entre otras.</li> <li>- Nuevo SPG es percibido como medida poco beneficiosa para países en desarrollo.</li> <li>- No se cumplen metas de Consejo Europeo en cuanto a AOD.</li> <li>- Cooperación más concentrada en África, MEDA, Balcanes e Irak</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- UE mas confiada y capaz en escena internacional, decidida a tener presencia verdaderamente global, y una posición más proactiva frente a problemas de la globalización</li> <li>- Asume iniciativas mas ambiciosas en diferentes ámbitos y zonas fuera de la vecindad</li> <li>- Se compromete a cerrar Ronda Doha con reformas profundas en PAC, logrando concesiones de Estados Unidos</li> <li>- EE.MM. superan metas de Barcelona y avanzan a nuevas metas 2005 de AOD</li> </ul>
...LLEVAN A ESTOS ESCENARIOS (EXTREMOS)		
	UE "introspectiva"	UE "potencia suave"
Donde el factor clave es...	Una fuerte crisis del proceso de integración (i.e., fracaso de Constitución, dudas sobre la ampliación, debates sobre salida del Euro, ...)	Se supera en el medio plazo la crisis actual (como se ha hecho otras veces en el pasado) gracias a un proyecto y liderazgo renovado en la UE
Otros factores que inciden ...	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Falta de dinamismo económico (deslocalización, competencia de China, etc.)</li> <li>- Liderazgo insuficiente</li> <li>- No se crea Ministerio UE de Relaciones Exteriores</li> <li>- Sigue descoordinación entre estados miembros. en ámbitos PESC o en finanzas internacionales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se revierte tendencia negativa del crecimiento económico, se refuerza competitividad</li> <li>- Se logra alianza estratégica con Estados Unidos</li> <li>- Se crea Ministerio UE de Relaciones Exteriores</li> <li>- Estados miembros mejoran coordinación en seno de los IFI y ONU</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

Tampoco es esta Unión la que podría desempeñar un papel de liderazgo en el seno de instituciones internacionales que desesperadamente necesitan reformarse, y en particular las Naciones Unidas (ONU), o que también exigen un nuevo rumbo de políticas y cambios en su estructura institucional, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. Se mantendría, pues, el predominio de visiones ortodoxas y conservadoras, a falta de alternativas.

#### 4.2. LA UNIÓN EUROPEA COMO "POTENCIA SUAVE"

En algunos años, superada la actual crisis institucional y habiendo recuperado cierto dinamismo económico, se podría revivir el proyecto que diversos líderes europeos han impulsado de una UE como "potencia civil" renovada o "potencia suave", expresión que alude al "poder blando" (*soft power*) en el que basaría su liderazgo global. Esto sería posible porque la superación de la crisis con-

Lleva una renovada confianza en el papel que podría desempeñar la UE en el sistema internacional. Esta nueva visión le llevaría a promover más activamente su enfoque multilateralista y a intentar tener una voz más potente y coherente en los organismos internacionales más importantes.

Asimismo, esta confianza permite recuperar la idea de la UE que tenga una proyección activa global que vaya mucho más allá de su vecindad y de “socios inevitables” como Estados Unidos. Podría incluso llevar a adelantar iniciativas ambiciosas en zonas ajenas a su influencia tradicional, como Asia o América Latina.

Esta Unión confiada buscaría cerrar una Ronda de Doha que se pueda denominarse de verdad “de desarrollo”, en el sentido de acordar profundas reformas internas (y con capacidad de persuadir a Estados Unidos y Japón de hacer lo mismo). Paralelamente, los Estados miembros cumplirían fielmente con sus compromisos de aumentar significativamente su ayuda (una de las pocas “luces” de la Cumbre de Bruselas), pero además avanzarían más decididamente hacia las “tres C” –coordinación, complementariedad y coherencia— que constituyen principios básicos de su política de cooperación desde el Tratado de Maastricht, y que intenta promover la propuesta de la Comisión en esta materia<sup>8</sup>.

## 5. Tendencias y escenarios en América Latina

En esta sección, variando un poco la metodología utilizada anteriormente, se analiza la agenda latinoamericana en tres momentos como manera de ver las tendencias, así como los posibles escenarios (resumido en Cuadro 2 al final). Esta forma de organizar el análisis también permite estudiar con mayor claridad cómo la UE responde en cada momento, tema de la sección siguiente.

---

<sup>8</sup> Un paso adelante en esta dirección es la adopción de la Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada “El consenso europeo sobre desarrollo”, del 20 de diciembre de 2005. Ver DOCE C 46/1, 24 de febrero de 2006.

### 5.1. 1995-1999: “AÑOS ESPERANZADOS”

El primer momento que se ha escogido es 1995, inicio de un quinquenio aparentemente dinámico en términos de desarrollo económico y de la consolidación democrática (con la excepción de Perú). El mundo de 1995 se caracteriza por ser un periodo en el que la caída del Muro de Berlín y el fin de la Guerra Fría abren paso a nuevas opciones como el “regionalismo abierto” que no es más que una manera estructurada de mantener proyectos de integración y diversificar los vínculos externos frente al contexto de incertidumbre que se abre.

En este periodo el proceso dominante parecía ser la globalización, reflejo de un cierto predominio de visiones economicistas de las relaciones entre Estados. La etapa post Guerra Fría, gracias a la relativa prosperidad mundial que se logró, es el punto máximo del “Consenso de Washington” que abogaba por la liberalización y un “redimensionamiento” del Estado para situar al mercado como motor central del desarrollo. Con este contexto, era natural que se diera prioridad a acuerdos de libre comercio, y se producen algunos de los primeros casos de acuerdos comprensivos entre países ricos y en desarrollo (por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, TLCAN). El modelo económico y las tendencias subyacentes en cuanto a reubicación de las cadenas productivas llevan a un aumento notable en las inversiones directas extranjeras.

En América Latina prevaleció el optimismo acerca de la consolidación democrática, y se empieza a abordar la necesidad de reformar los Estados. Gracias a las mejores en las tasas de crecimiento se logra reducir levemente los índices de pobreza. Para sectores no afectados por este dinamismo se ponen en marcha una serie de políticas compensatorias como los fondos de inversión social.

En suma, entre 1995 y 1999 América Latina parecía ir bien encaminado a lograr en un periodo razonable niveles de desarrollo más satisfactorios, a reducir las bolsas de pobreza y a fortalecer sus sistemas democráticos. Si bien no se podría considerarlo un periodo de “bonanza”, el sentir era generalmente positivo, especialmente después de haber sufrido tanto durante la “década perdida” anterior.



## 5.2. AMÉRICA LATINA Y EL MUNDO POST 11-S

Diez años después, el mundo parece un lugar muy distinto. El tema central en este momento es cómo situarse frente a las amenazas a la seguridad internacional que provienen del terrorismo o los “Estados bribones” (*rogue states*) con posible acceso a armas de destrucción masiva. Si en 1995 hubo cierto consenso, esta etapa está marcada por el disenso en cuanto a visiones del nuevo orden internacional.

En este periodo se pone en cuestión el multilateralismo a todos niveles debido al fracaso de Naciones Unidas de evitar la operación militar en Irak liderada por Estados Unidos en 2003, pero también por la falta de avances en negociaciones comerciales globales y en la “nueva arquitectura financiera” internacional, denunciadas permanentemente por el movimiento alter-globalización que surgió a fines de los noventa. Este cuestionamiento al multilateralismo no favorece al regionalismo, sino a nuevas formas de organización —más informales e inestables— como pueden ser las “coaliciones de los dispuestos” (*coalitions of the willing*), o el “Grupo de los 20” (G-20) en la reunión ministerial de la OMC de Cancún. Este último fenómeno refleja la emergencia y/o activismo internacional de potencias medias de las regiones del Sur y en los países emergentes (Brasil, China, África del Sur, etc.) como nuevos actores a tomar en cuenta en la escena internacional.

Si hacía una década el Consenso de Washington estaba en su mejor momento, ahora prácticamente todos hablan del “post Consenso” (aunque ello se refine de diferentes maneras, desde aquellos que abogan por más reformas hasta otros que tienen planteamientos totalmente opuestos), en gran medida por el fracaso del paradigma dominante para impulsar el desarrollo. América Latina vivió, de hecho, un “quinquenio perdido” a pesar de tantas reformas económicas y la entrada de grandes cantidades de inversiones en la segunda mitad de los noventa, buena parte procedente de la UE. También surgen dudas respecto a las políticas para reducir las vulnerabilidades a fluctuaciones en el sistema financiero internacional.

Este estancamiento lleva a que los procesos de integración en América Latina sufran diversas crisis, postergando una vez más los proyectos de profundización. Uno de los efectos y a la vez causas de esto es el aumento del “neo-nacionalismo económico” en la región, fomentado por algunos líderes políticos. Un ejemplo de ello es el proyecto, todavía incipiente, de Petroamérica, promovido por Venezuela. Evidentemente, estas tendencias podrían repercutir en una caída significativa en los flujos de inversión directa hacia Latinoamérica, aunque se compensa en parte por la entrada en escena de China, cuyas compras de materias primas “salvan” temporalmente a varias economías regionales.

El año 2005 también ha sido el “año de desarrollo” por todos los esfuerzos internacionales para atender los compromisos de la Cumbre del Milenio. Hay un interés marcado por apoyar a los países más pobres a lograr los Objetivos de Desarrollo del Milenio, con distintas iniciativas anunciadas. Los Estados miembros de la UE se han comprometido a aumentar su AOD para llegar —en el caso de los “antiguos” miembros— al 0,7% para 2015.

El tema central de los ODM, la lucha contra la pobreza, es válido para América Latina, porque no se ha logrado reducir el número de personas pobres, aunque en algunos países haya bajado la proporción relativa. Lo que es más grave es que no hay avances en la reducción de la desigualdad, y de hecho se produce una convergencia negativa entre países que no tenían tasas tan altas y aquellas que siempre eran muy desiguales. Por esto, la agenda de la cohesión social pasa a estar en primer lugar entre las preocupaciones nacionales.

En el ámbito político, América Latina está viviendo un periodo contradictorio. Por un lado, en varios países fueron elegidos líderes progresistas con visiones más modernas, mientras que por el otro emergen gobernantes con tendencias populistas y varios países viven una situación de crisis recurrente de gobernabilidad y conflicto social. No obstante, las sociedades civiles parecen tener cada vez más voz en la política, aunque los sistemas de partidos se mantienen débiles y según

varios estudios recientes, los políticos se distancian de la ciudadanía.

### 5.3. DOS ESCENARIOS DE FUTURO

Se han identificado dos escenarios esquemáticos posibles para América Latina en conjunto en horizonte temporal de unos cinco años<sup>9</sup>. Al igual que se observa en el caso de la UE, se definen dos polos extremos, siendo probable que se defina algún escenarios intermedios (como dijo un diplomático latinoamericano, “entre el cielo y el infierno hay muchos purgatorios posibles”). La construcción de estos dos futuros perfectamente viables y contrastables ayudará a definir las opciones de política tanto para la región como para la Unión.

Los escenarios se organizan en términos del grado de la cohesión intra-regional existente. En un extremo se encuentra la “América Latina fragmentada”, lo que a fin de cuentas es una región poco relevante en la escena internacional (aunque algunos de sus miembros pudieran serlo individualmente). En el otro lado esta la “Comunidad Latinoamericana”, simbolizando la emergencia de un actor internacional más integrado, sea de alcance regional, o en el área sudamericana. A continuación se resumen los factores que explican cómo surgirían estos escenarios, y las implicaciones de cada uno.

Por un lado, el escenario de “América Latina fragmentada” podría resultar por varios factores, incluyendo los siguientes:

- La intensificación de las fuerzas centrífugas en la región: el neopopulismo que crece en muchas zonas favorece un nacionalismo excluyente, la búsqueda de culpables en países vecinos, etc.
- El intento de Brasil de imponer una modalidad de liderazgo “hegemonista” lleva a un fuerte rechazo en otros países, debilita al propio Mercosur y hace que otros países se alejen del proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones, haciendo que éste no prospere.

<sup>9</sup> Se podría hacer este esfuerzo para cada subregión o país, pero consideramos válido concebir al conjunto para este documento.

- El ALCA “por trozos” —mediante acuerdos separados con grupos de países latinoamericanos y caribeños— alienta esta tendencia a la fragmentación.
- Asimismo, la Ronda de Doha no logra avanzar, a la vista de lo ocurrido en la reunión de Hong Kong, ni hay avances serios en la Reforma de Naciones Unidas, contribuyendo a un mayor escepticismo sobre el valor del multilateralismo.
- La agenda internacional de seguridad mantiene a América Latina alejada de los intereses globales.
- Se potencia la tendencia de que cada país concentre sus esfuerzos en buscar salidas propias, y aumentan las presiones para competir individualmente por mercados, energía, etc.

La Comunidad Andina de Naciones parece haber entrado ya en un proceso que tendencialmente podría conducir a ese escenario, agravado por una serie de conflictos binacionales históricos que no se resuelven, el conflicto armado en Colombia con la intervención norteamericana, o las tensiones que enfrentan a Caracas con Washington o Bogotá. La incorporación de Venezuela como miembro de Mercosur hace que surjan serias dudas sobre su verdadero interés de potenciar la CAN. En cualquier caso, Mercosur tampoco se salva de esta tendencia, observándose más bien un estancamiento generalizado en el proceso de integración, retrocesos en algunos ámbitos con una notable falta de liderazgo político comprometido, y la emergencia de divisiones internas para las cuales no existen mecanismos institucionalizados de resolución.

Este escenario puede verse agravado por nuevas crisis financieras ante las que primarían salidas individuales, sin que muchos países tengan la capacidad de enfrentarse a ellas sin grandes costes económicos y sociales. Además, la región, aunque ha experimentado un crecimiento en los últimos años, no alcanza niveles altos de manera sostenida, con lo cual no logra ni reducir la pobreza ni avanzar suficientemente hacia el logro de los ODM. Esta situación lleva a que se mantengan relativamente estancadas las inversiones extranjeras.

En el ámbito político, se agrandaría la división tradicional entre “América Latina Norte” y América del Sur, con el primer conjunto alineándose, pragmáticamente, con Estados Unidos, y el resto optando por un proyecto poco realista de integración sudamericana. Dentro de los países, la inestabilidad institucional se convierte en pauta normal, países como Bolivia pueden desintegrarse y no se logra resolver el conflicto armado colombiano, lo que conlleva tensiones permanentes con su vecino, Venezuela.

A pesar del auge de políticas populistas o clientelares, no habría avances sustantivos en la inclusión social en este escenario. Por el contrario, se intensifican los conflictos sociales que se hacen cada vez más violentos, y junto con la inseguridad ciudadana, son fenómenos que contribuyen a una creciente alienación entre la población latinoamericana. Por otro lado, el escenario de “Comunidad Latinoamericana” podría producirse por una serie de factores, incluyendo los siguientes:

- El fortalecimiento de los esquemas subregionales, en parte como resultado del apoyo de la UE, pero sobre todo por un mayor compromiso de sus países miembros, con un protagonismo creciente de los actores sociales y económicos.
- El proyecto de la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) se va convirtiendo en realidad, al menos en algunos ámbitos concretos como la integración de la infraestructura física y la energía o la liberalización comercial acordada entre la CAN y Mercosur, complementando los avances subregionales y contribuyendo a mayores conexiones reales entre los esquemas.
- La Ronda de Doha supera el revés de Hong Kong, y prosperan iniciativas en materia de fuentes financieras alternativas para el desarrollo.
- La agenda internacional de seguridad se hace menos relevante, dejando mayor espacio para otros temas como el desarrollo.
- La comunidad internacional decide apoyar más fuertemente a los países de renta media, por el reconocimiento de su im-

portancia en términos de población, su posible contribución al multilateralismo y a la provisión de algunos bienes públicos globales, y su vulnerabilidad ante los vaivenes de la economía mundial, entre otros aspectos.

Gracias a estos elementos y otros, América Latina logra impulsar su crecimiento económico a tasas relativamente altas y sostenidas, lo que le permite avanzar hacia e incluso en algunos casos superar las metas de los ODM. En paralelo, se ponen en marcha iniciativas de envergadura para tratar seriamente al problema de la desigualdad con resultados iniciales positivos, lo que favorece un entorno de creciente estabilidad política, legitimidad democrática, y consenso social.

Esta mejora se ve reflejada en un retorno significativo de las inversiones extranjeras, que además tienden a concentrarse en mayor medida en sectores productivos, contribuyendo a la generación de empleos y a reducir la emigración. También favorece este clima el repunte en los distintos proyectos de integración así como en iniciativas transregionales. Se dan avances concretos en la construcción de la Comunidad Sudamericana de Naciones, que contribuye a lograr una mayor concertación de las políticas exteriores e internas. Junto al Grupo de Río y la Comunidad Andina, se logra impulsar definitivamente el proceso de paz en Colombia, con participación de otros países de la región (“a la Contadora”). Incluso hay avances en las relaciones entre Bolivia y sus vecinos Perú y Chile gracias a un acuerdo para darle una salida al mar, con apoyo de organismos multilaterales y del Mercosur, fortaleciendo el papel político de este grupo regional.

En el ámbito político, las tendencias hacia la inestabilidad actual entrarían en una fase de claro declive. La mayor atención hacia la cohesión social —entre otras razones porque repercute en la mejora en la eficacia de las políticas públicas— contribuye a reducir la situación de inseguridad ciudadana, redundando en mayor satisfacción y apoyo a las instituciones democráticas.

Sin duda, el primer escenario es ahora el más probable y no requiere ningún esfuerzo por

parte de nadie para que se haga realidad. Por el contrario, el segundo escenario sólo saldrá adelante si hay un compromiso serio en la región, y que el contexto internacional sea favorable. Entre las dos opciones extremas hay una gran diversidad de posibles escenarios que incluyen elementos de ambas.

#### **5.4. LA UE ANTE LA AGENDA LATINOAMERICANA Y LOS ESCENARIOS DE FUTURO**

Por último, cabe analizar cómo ha sido la respuesta de la UE a la agenda latinoamericana en el pasado y actualmente, para posteriormente, estudiar cómo habría que posicionarse ante los distintos escenarios que se vislumbran.

Para este esfuerzo habría que partir de la política comunitaria tal y como queda marcada en distintos textos desde mediados de los años noventa. El punto de partida sería la estrategia para América Latina de 1994, adoptada por el Consejo de la Unión Europea, y la posterior Comunicación de la Comisión de 1995. Se trata de la primera vez en que la Unión establecía un marco estratégico para sus relaciones con la región. Es en este momento que se introduce la idea de llegar a construir una relación de “asociación” con América Latina, dando a entender que se buscaba dar un salto cualitativo importante en las relaciones. Fueron textos que articularon una visión política por parte de la UE frente a distintos desafíos latinoamericanos del momento, como eran la inserción económica internacional, el impulso a la integración, reformas del Estado y la atención a necesidades sociales básicas. La estrategia del Consejo prepara el camino, además, para la firma de Acuerdos de Asociación, como manera de materializar las relaciones intensificadas. Ambos textos establecieron el marco idóneo para dar el impulso posterior al diálogo político a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno.

¿Qué ha ocurrido desde entonces? En realidad la visión estratégica de la Unión se quedó estancada en estos textos, de hace entre diez y cinco años, porque los documentos producidos posteriormente por la Comisión tenían un alcance menor y adolecían de proyección estratégica.

Por el contrario, eran principalmente ejercicios de programación (pre- y post- Cumbres) con cierta ordenación de prioridades, pero no planteaban la necesidad de una revisión fundamental de la estrategia establecida para ponerla en consonancia con los cambios que se habían producido tanto en el mundo entero como en América Latina misma (véase el resumen de esos documentos en el Anexo 1). Se detecta, en suma, una decreciente ambición por parte de la Comunidad en su visión de las relaciones con esta región; paradójicamente, esta situación coincide con la puesta en marcha de las Cumbres (que tendría que constituir el mejor momento del vínculo birregional).

Por estos motivos es necesario elaborar un nuevo documento estratégico (que vaya más allá de la cooperación, como en los documentos de estrategia regional (*Regional Strategy Paper* o RSP) que responda a las demandas actuales y que trate de definir las vías para promover un escenario favorable<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> En buena medida, a este propósito sirve la Comunicación adoptada por la Comisión el 8 de diciembre de 2005 (Comisión Europea, 2005). Ver también las Conclusiones del Consejo de la UE sobre las relaciones UE-América Latina del 27 de febrero de 2006.

**Cuadro 2**  
**América Latina en el cambio de siglo. Elementos de cambio en la agenda regional**

Ámbito		Agenda Latinoamericana en diferentes momentos		Posibles Escenarios (extremos) de Futuro (2010-)	
		<i>El pasado (1995)</i>	<i>El presente (2005)</i>	"América Latina fragmentada"	"Comunidad Latinoamericana"
Contexto internacional	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fin de la guerra Fría: la agenda internacional se desplaza a competencia económica en mundo "triádico" de globalización</li> <li>- "Regionalismo abierto" como estrategia de integración e inserción internacional</li> <li>- Interregionalismo. Relaciones internacionales "grupo a grupo"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda de seguridad y "guerra contra el terrorismo". Pugnas entre visiones <i>neoon</i> y cosmopolíticas del orden internacional</li> <li>- Multilateralismo. Gobernanza del sistema internacional y provisión bienes públicos globales</li> <li>- Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): cooperación al desarrollo da prioridad a países de renta baja de Asia y África</li> <li>- Tensiones entre regionalismo y multilateralismo e incertidumbre sobre negociaciones comerciales (inicio de la nueva ronda de negociaciones de la OMC en 2001). Formación G-20</li> <li>- Países emergentes: BRIC, países "ancla"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda de seguridad aleja cada vez más a AL de agenda global</li> <li>- Cooperación internacional con AL sigue bajando por "efecto ODM"</li> <li>- Ronda Doha resulta en división entre países en desarrollo (con Brasil entre BRIC); no prospera ALCA, pero si estrategia parcializada (CAFTA...)</li> <li>- Regionalismo en declive</li> <li>- Reforma ONU fracasa llevando a enfoque "sálvese quien pueda"</li> <li>- "Disenso de Washington" que debilita a las IFIs</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agenda de seguridad cae en importancia frente a agenda de desarrollo mundial</li> <li>- Campaña de países de renta media cuaja finalmente y se aumenta atención de cooperación a América Latina</li> <li>- Ronda Doha se cerró gracias a compromiso de países OCDE de reducir subsidios agrícolas</li> <li>- ALCA se logra finalmente gracias a avances en OMC</li> <li>- Se consigue reforma ONU con representación permanente (rotativa) de AL en Consejo de Seguridad</li> <li>- IFI más centradas en cohesión social</li> </ul>	
América Latina					
Dimensión Económica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Consenso de Washington (liberalización, privatización)</li> <li>- Recuperación y crecimiento económico (1990-97)</li> <li>- Prioridad a acuerdos regionales/bilaterales de libre comercio</li> <li>- Aumento de Inversiones Extranjeras Directas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis financieras (México 1994-95, "efecto tequila". Brasil 1998; Ecuador; 1998-2000; Argentina 2000). Volatilidad sistema financiero global. Debate NAFI</li> <li>- "Quinquenio perdido" (Aumento PIB regional 1998-02, sólo 1%, similar a "década perdida")</li> <li>- Crisis del "Consenso de Washington": "Reformas de segunda generación", "Post-consenso..."</li> <li>- Estancamiento y crisis integración;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se produce nueva crisis financiera a raíz de eventual recesión norteamericana</li> <li>- AL crece, pero muy poco comparado con resto del mundo, con lo que no logra reducir la pobreza ni avanzar mucho hacia ODM</li> <li>- Integración sigue estancada</li> <li>- Se produce desinversión significativa</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crecimiento relativamente alto y constante permite avanzar más hacia logro ODM</li> <li>- Se impulsa integración tanto de esquemas formales como de iniciativas intra-regionales (IIRSA; ¿Petroamérica?)</li> <li>- Inversiones extranjeras vuelvan a interesarse por AL</li> </ul>	

		<p>aumenta “neo-nacionalismo económico”, junto con emergencia de nuevos proyectos (CSN)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversiones directas cayeron (con la excepción parcial de China y lo que queda se concentra en pocos países)</li> <li>- Incremento de remesas de emigrantes</li> </ul>		
Dimensión política	<ul style="list-style-type: none"> <li>- “Optimismo democrático”: agenda de la consolidación democrática</li> <li>- Reforma del Estado</li> <li>- Vigencia de derechos fundamentales / derechos políticos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Crisis de gobernabilidad y conflictos (Argentina, Bolivia, Colombia, Ecuador, Paraguay, Venezuela...)</li> <li>- Derechos de ciudadanía (derechos económicos y sociales. Acceso a instituciones. Derecho a la justicia)</li> <li>- Inseguridad ciudadana. Reforma del sector seguridad</li> <li>- Gestión común de flujos migratorios</li> <li>- Enquistamiento del conflicto armado en Colombia, con repercusiones en países vecinos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Países del Cuenca del Caribe, salvo Venezuela (¿y Cuba?) se alinean con Estados Unidos mientras resto crean grupo sudamericano (sin institucionalidad)</li> <li>- Inestabilidad institucional se convierte en pauta “normal”</li> <li>- Bolivia se enfrenta a fractura interna: ¿Estado fallido?</li> <li>- Auge de movimientos etno-nacionalistas que dificultan viabilidad Estados</li> <li>- Crisis colombiana sin resolver, conflictos intermitentes con Venezuela. Eventual “regionalización”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comunidad Sudamericana se convierte en realidad, potenciado concertación política en la región</li> <li>- Grupo de Río y Comunidad Andina culminan con éxito iniciativa de paz en la zona</li> <li>- Bolivia logra acuerdo firme con Chile/Perú para “salida al mar”</li> <li>- Inseguridad ciudadana baja en intensidad</li> <li>- Acuerdo de paz en Colombia y conversión organizaciones armadas en actores políticos</li> </ul>
Dimensión social	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Leve reducción de índices de pobreza derivado de crecimiento económico.</li> <li>- Lucha contra la pobreza se subordina al crecimiento económico y se basa en políticas sociales de carácter compensatorio.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pobreza y desigualdad se mantienen.</li> <li>- Agenda social: lucha contra la pobreza, pero con preocupación por cuestiones distributivas</li> <li>- Cohesión social y derechos ciudadanía</li> <li>- Migraciones: crisis económica como factor de expulsión. Impacto social y derechos de los emigrantes.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- No hay avances en inclusión social</li> <li>- Conflictividad y violencia social se intensifica</li> <li>- Flujos migratorios crecen de manera espectacular.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La presión fiscal aumenta en la región, pero especialmente la eficacia de políticas públicas</li> <li>- Políticas distributivas eficaces en reducción de la pobreza. Se reduce la expulsión de emigrantes</li> <li>- Se reducen conflictos.</li> </ul>

FUENTE: Elaboración propia.

## 6. Hacia una nueva estrategia en las relaciones UE-América Latina: diagnóstico y propuestas

Hay muchos diagnósticos sobre las relaciones entre la UE y América Latina, pero la mayoría de ellos adolecen de propuestas actualizadas, viables y concretas para mejorar estas relaciones con una perspectiva global y coherente<sup>11</sup>. El objetivo básico de este capítulo es precisamente ir más allá del diagnóstico (que se encuentra en el análisis de los apartados anteriores así como en los estudios nacionales, subregionales y temáticos que completan este volumen). Estas propuestas deben servir a los distintos actores implicados y en especial a la Comisión Europea —que tiene el mandato de lanzar iniciativas en materia de acción exterior— para la elaboración de una verdadera estrategia regional que abarque todas las dimensiones de las relaciones birregionales<sup>12</sup>.

Dicho texto debe orientarse hacia una serie de objetivos de medio y largo plazo, indicando los instrumentos que se utilizarán así como los actores que deben involucrarse en cada tarea. Esta estrategia debe: ser visionaria y al mismo tiempo viable; construir sobre lo existente, pero abrir nuevas vías; aprovechar los vínculos actuales pero estimular nuevas redes. No puede quedar en un simple documento “entre Cumbres”, sino debe tener vocación de ser útil durante al menos un decenio (similar a los convenios con los países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), con revisiones a medio término). Con relación a su contenido no debe quedar en una simple enumeración de los “valores e intereses” compartidos y los objetivos globales, ni es conveniente que termine siendo un mero listado de acciones dispersas.

En cuanto a los actores, es sumamente importante que la estrategia implique e invite a todos los actores a formar parte de la misma. Un do-

cumento que se limite a señalar lo que hará o puede hacer la Comisión Europea sería incompleto. En primer lugar, los Estados miembros deben sentirse sujetos activos por lo que el texto debe plantearse como una estrategia de la Unión en su conjunto. Uno de los grandes fallos de muchos textos comunitarios es que no comprometen suficientemente a los socios de la UE, con lo cual se pierde su fuerza potencial. Segundo, actores privados europeos deben encontrar un espacio que les permita participar más intensamente en las relaciones, incluyendo el proceso de formulación de políticas. Finalmente, la estrategia tendría que buscar complicidades de diversos actores latinoamericanos, públicos y privados, para que no sean meros objetos de la política comunitaria.

El resto de este capítulo incluye el análisis y las propuestas agrupadas en cinco bloques. Los primeros cuatro coinciden con los cuatro objetivos de las relaciones birregionales señalados en la introducción —desarrollo y cohesión social en América Latina; la autonomía internacional de esta región; la proyección europea en Latinoamérica, y el fortalecimiento del diálogo—, y el último apartado incluye propuestas concretas para la Cumbre de Viena, un momento significativo en las perspectivas futuras de estas relaciones.

## 7. Desarrollo y cohesión social

América Latina es una región de países de renta media, según la clasificación internacional utilizada actualmente. Como tal, se encuentra en un espacio intermedio entre los países de bajos ingresos que, lógicamente, necesitan un apoyo sustancial de la comunidad internacional para abordar situaciones extremas de subdesarrollo, fragilidad estatal, conflictos violentos internos, etc., y los países industrializados. Los países de América Latina comparten algunos elementos de ambos grupos.

Dentro de los diversos desafíos de desarrollo que enfrenta esta región destaca la cohesión social, un fenómeno que se relaciona con deficiencias en los regímenes democráticos, una ciudadanía social apenas incipiente, una desigualdad aparentemente estructural y una incapacidad de sus economías de despegar y de generar suficientes empleos. Todo ello a pesar de grandes esfuerzos y reformas en las últimas dé-

<sup>11</sup> La bibliografía sobre las relaciones UE-América Latina es ingente. No obstante, entre los diagnósticos más relevantes que se han publicado en los últimos años, pueden verse Fernández 2004; Klaveren 2004; Sanahuja 2004; los trabajos incluidos en Freres y Pacheco 2004; Peña y Torrent 2005, y Martín Arribas 2006; en lo referido a la estrategia regional de la CE, véase la importante evaluación realizada entre 2004 y 2005 a instancias de Europeaid (DRN 2005).

<sup>12</sup> Como se ha indicado, a ese propósito sirve la Comunicación de la Comisión Europea del 8 de diciembre de 2005, en cuya elaboración se tuvieron presentes las propuestas incluidas en una versión preliminar de este capítulo presentada en julio de 2005.

cadadas. Por todo lo anterior, este tema recibirá atención especial en este apartado de propuestas.

A pesar de que existe mucha retórica al respecto, y sin olvidar algunas iniciativas relativamente puntuales, la UE no existe como tal en la cooperación con esta región; existen 26 donantes con poca práctica de trabajar conjuntamente en América Latina. Una explicación parcial de esta situación es la limitada (o casi nula) actividad de muchos donantes europeos en este continente, pero incluso aquellos con una trayectoria y presencia significativa allí apenas se coordinan más allá del intercambio de información, aunque hay excepciones.

Gran parte del problema es que generalmente los Estados miembros no asumen los compromisos firmados en las Cumbres y los distintos documentos comunitarios como algo que les atañe y les obligue. Pero, la misma Comisión también actúa frecuentemente como si sus programas fueran suyos únicamente y no de toda la UE. Sin duda, la UE podría reforzar la eficacia de su esfuerzo conjunto en América Latina si se avanzara en la coordinación y complementariedad efectiva. Últimamente ha habido un creciente número de encuentros entre socios de la UE y entre algunos de estos y la Comisión para intercambiar información y percepciones, pero habría que institucionalizar este esfuerzo buscando algunos ejes temáticos comunes en los cuales se puedan ir elaborando programas colectivos. En esta línea, la inclusión de entidades de varios Estados miembros en los consorcios que pondrán en marcha EuroSociAL es también un avance importante en su implicación activa en los programas comunitarios.

Por otro lado, es incomprensible que haya desaparecido —al menos aparentemente— un mecanismo con cierto potencial como fueron las reuniones de los Directores de Cooperación de América latina y el Caribe y la UE, celebradas después de la Cumbre de Madrid y poco antes de la Cumbre de Guadalajara<sup>13</sup>. La idea detrás de estos encuentros era potenciar un diálogo verdaderamente birregional en esta materia, a falta de algo de mayor envergadura como el Fondo Birregional de Solidaridad propuesto por el Parlamento Europeo. Concretamente, en la última reunión se habló de crear

<sup>13</sup> Más información en: [http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/events/04\\_propuesta\\_es.pdf](http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/events/04_propuesta_es.pdf)

un sitio en Internet con información sobre la demanda y la oferta, pero no parece haber avanzado mucho y si existe, el hecho de que no sea público no contribuye ni a la visibilidad del esfuerzo ni a su transparencia. Sería importante retomar esta iniciativa, ampliándola y abriéndola al mismo tiempo.

## 7.1. LAS TRAMPAS DEL PROGRESO EN AMÉRICA LATINA

En términos generales el desafío de desarrollo de Latinoamérica no es de una simple falta de recursos (como ocurre en África Subsahariana y partes de Asia). Tanto en lo que se refiere a la renta per capita como en cuanto a otros indicadores reconocidos de desarrollo —muchos recogidos en los ODM— la mayoría de los Estados de esta región tiene recursos suficientes para afrontar muchos problemas propios. No obstante, estos países también se encuentran en el largo tránsito entre la pobreza y la prosperidad, lo que conlleva un alto grado de vulnerabilidad y la posibilidad de reversión siempre está presente. A diferencia de los países más pobres, los latinoamericanos están muy expuestos a las fuerzas volátiles de los mercados internacionales y frecuentemente tienen una sobrecarga de deuda externa, pero al contrario que los estados ricos, no cuentan con las instituciones necesarias para afrontar este tipo de choques ni para encarar obligaciones externas sin costes internos para el desarrollo. Además, su alto grado de desigualdad implica que se necesita esforzarse más para que el crecimiento económico redunde en la lucha contra la pobreza y la exclusión social.

En suma, América Latina se encuentra en una especie de “trampa del progreso”<sup>14</sup>. Por ello, requiere una cooperación marcadamente distinta a la que se presta a los países más pobres. Fundamentalmente la cooperación internacional para esta región tendría que obrar en tres frentes principales en esta región:

1. Contribuir a reforzar las capacidades técnicas e institucionales para afrontar los desafíos del desarrollo, lo que implica, entre

<sup>14</sup> Este concepto que incluye elementos de la llamada “trampa de la pobreza” —un concepto de economistas que se lleva debatiendo desde los años cincuenta y se refiere al carácter de “círculo vicioso” que tiene la pobreza en países en desarrollo (en el sentido de que la pobreza no permite salir del subdesarrollo)— ha sido planteado por José Antonio Alonso en el artículo “América Latina. La trampa del progreso”, *EL PAÍS*, 13 de octubre de 2005.



otras acciones, apoyar políticas públicas relacionadas con el cumplimiento de los ODM y con otros objetivos como la gobernabilidad democrática;

2. Hacer aportaciones al crecimiento económico, la generación de empleo y la promoción de la cohesión social, tres desafíos interrelacionados que darán sostenibilidad a las intervenciones, y;
3. Trabajar para mejorar los condicionantes del sistema internacional en materia comercial y financiera para que los países latinoamericanos puedan aprovechar mejor las oportunidades de la globalización.

Los dos primeros aspectos serán tratados aquí, mientras el tercero será abordado en el apartado referido al multilateralismo.

Lo anterior no quiere decir que haya que abandonar esfuerzos para mejorar directamente las condiciones de los pobres y excluidos. Estas medidas seguirán siendo necesarias porque los efectos de las intervenciones en las tres áreas señaladas sólo se sentirán a medio o incluso largo plazo. Mientras tanto, no se puede desatender a los millones de personas pobres y excluidas en América Latina, entre otras razones, porque un empeoramiento sustancial en su situación puede impedir avances en esfuerzos más globales. El reto es trabajar en los dos niveles simultáneamente. En todo caso, la UE debe reafirmar su apoyo a la región incluso cuando tiene el compromiso de aumentar la ayuda a zonas más pobres<sup>15</sup>.

En este contexto también cabe hacer alguna reflexión sobre la idea de concentrar recursos de cooperación en los llamados “países ancla” de América Latina. Esta opción no sería deseable, por dos motivos principales. Por un lado, porque sería una forma de premiar los países que están mejor situados en términos económicos y de peso internacional, cuando en principio son los que menos ayuda necesitan. Por otro lado, este enfoque contribuiría a resaltar las divisiones en la región, cuando la prioridad de la UE debería ser promover la integración.

No obstante, el concepto de “países ancla”, aunque formulado desde la perspectiva de actores bilaterales, puede ser interesante para impulsar una cooperación triangular: con la UE

<sup>15</sup> Según la Declaración de la XII Reunión UE- Grupo de Río (Luxemburgo, 27 de mayo de 2005).

en un vértice, alguno de estos países en otro y un estado de menor nivel de desarrollo en el tercero. Esta modalidad sería una manera de promover una creciente responsabilidad compartida intrarregional. Algunos Estados miembros han experimentado con este tipo de cooperación, pero cabría hacer bastante más. En esta línea, el “Informe Sachs” sobre el cumplimiento de los ODM se refiere a que algunos países de renta media pueden y deben empezar a convertirse en donantes; en América Latina, varios países llevan años gestionando programas modestos propios.

## 7.2. APOYO A LA CAPACIDAD TÉCNICA E INSTITUCIONAL

Para el largo plazo, es fundamental mejorar las capacidades técnicas e institucionales de los Estados latinoamericanos de resolver sus problemas de desarrollo. Existe bastante potencial local en general, pero a veces faltan elementos para que sean sostenibles las intervenciones que se proponen. Si los países logran articular estas necesidades (con o sin apoyo externo), la UE puede avanzar en la puesta en práctica del principio de asociación en sus programas de cooperación.

Muchos países de la región han demostrado una capacidad para innovar en políticas públicas pero frecuentemente necesitan apoyos puntuales para aspectos técnicos o para equipos de comunicación e informática para mejorar su viabilidad. Por ejemplo, el programa Oportunidades en México<sup>16</sup> que ha conseguido mejorar condiciones sociales de un número importante de ciudadanos, ha contado con la ayuda técnica del Banco Mundial, entre otros donantes.

La cooperación por medio del apoyo presupuestario puede ser muy funcional para este objetivo. Se trata de un instrumento que sitúa al país latinoamericano como principal motor de las intervenciones –en línea con las orientaciones internacionales sobre “alineamiento”, adoptadas en el seno del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE— y puede contribuir a mejorar los procesos de toma de decisión, especialmente en materia de planificación presupuestaria.

<sup>16</sup> Un programa llevado a cabo desde 1997 por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno mexicano, fundamentalmente con recursos presupuestarios, aunque contando con asistencia técnica internacional (ver: <http://www.progresa.gob.mx/>).

Sin embargo, como han señalado diversos interlocutores, el apoyo presupuestario no es una panacea, por lo que no puede sustituir totalmente a otros instrumentos, sino debe formar parte de un arsenal variado, a utilizar según las necesidades y la situación de cada país. Además, requiere capacidades más avanzadas por parte de los donantes (en cuanto a análisis de presupuestos nacionales, seguimiento y evaluación, y asesoría técnica) y también puede llevar a problemas de “fungibilidad” o puede alentar prácticas corruptas en gobiernos donde no existe una práctica institucionalizada de transparencia y rendición de cuentas.

### 7.3. LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

Aunque apenas estuvo presente en la agenda euro-latinoamericana en los años ochenta y noventa, la cohesión social ha emergido con gran fuerza en el diálogo birregional a partir de una reunión entre la UE y el Grupo de Río en 2003<sup>17</sup>. Donde realmente adquiere relevancia como ámbito del diálogo institucionalizado es en la III Cumbre UE - América Latina y el Caribe celebrada en Guadalajara (México, mayo de 2004).

Se trata de un tema que refleja, por una parte, movimientos en la agenda mundial a partir de la Cumbre del Milenio que sitúa al desarrollo humano en el centro del debate internacional, y por otra, procesos propios de las dos regiones. En cuanto a América Latina, el hecho de que la región no progresara apenas en términos económicos, a pesar de seguir las reformas impulsadas dentro del llamado “Consenso de Washington”, ha llevado a que muchos la cuestionaran. Esas críticas identificaron a dos problemas que la liberalización económica no logró resolver (y que en algunos casos, podría haberlos empeorado), a saber: (i) la capacidad de los Estados para responder a las demandas sociales; y (ii) las desigualdades socioeconómicas, políticas y culturales que caracterizan a las sociedades latinoamericanas. Muchas protestas van más allá al afirmar que la región no puede

prosperar si no resuelve su problema de exclusión social y de Estados débiles.

En esta línea conviene tener presente el carácter complejo de la desigualdad en América Latina. La región no sólo se enfrenta a la desigualdad “clásica” de ingresos —la llamada desigualdad vertical— sino también sufre de lo que se denomina desigualdad horizontal que se refiere a la inequidad entre colectivos (por cuestión de raza, etnia, cultura, edad, discapacidad, etc.). No es una cuestión académica ya que estas problemáticas requieren políticas distintas. Mientras en el primer caso, el enfoque puede ser universal a través de políticas públicas que mejoran la situación de todos, eventualmente reduciendo las desigualdades, en el segundo hace falta orientar medidas enfocadas hacia los colectivos excluidos (como los pueblos indígenas, afrodescendientes, etc.) porque se enfrentan a desventajas adicionales.

En la UE, la agenda social ha vuelto al centro de debate público por los temores a los efectos de la globalización (i.e., deslocalización, inmigración descontrolada...), uno de los factores que ha motivado el “no” al Tratado Constitucional de la UE en Francia y Holanda. Asimismo, en la propuesta de la Comisión para una nueva política de cooperación al desarrollo (julio de 2005), la cohesión social (y la lucha contra la desigualdad) es uno de los seis ejes de acción alrededor de los cuales se concentrarán sus intervenciones en los próximos años.

En suma, la cohesión social es un tema ineludible de las relaciones UE-América Latina. Es más, debe convertirse en uno de sus ejes centrales.

La tardanza en situar este tema en un perfil alto en la agenda birregional es fácilmente comprensible. En los años ochenta, el debate entre las dos regiones se centraba en lo que era el problema básico de América Latina: cómo consolidar sus democracias. Aunque no se logró del todo, se consiguió grados más o menos aceptables en sus sistemas democráticos, por lo que la agenda giró hacia el desafío del desarrollo económico, con lo cual se impusieron debates sobre liberalización comercial, inversiones, o deuda, en el marco de reformas mundiales en los noventa. Con la maduración de las relaciones que se ha logrado en estas dos décadas, fue natural que en el nuevo siglo se pasara a abordar lo que es uno de los retos más complejos de América Latina —la desigualdad

<sup>17</sup> Su primera aparición formal fue en la estrategia regional para América Latina de la Comisión Europea de abril de 2002 para el periodo 2002-2006, donde se refiere al objetivo de lanzar una “iniciativa social” euro-latinoamericana. Sin embargo, no se concreta programáticamente hasta la puesta en marcha de EuroSociAL en 2005.

y la exclusión— y algo que constituye además un elemento importante del llamado “modelo social europeo”.

No obstante, nos encontramos apenas al inicio de la puesta en marcha de una verdadera estrategia en esta materia. Se han celebrado varios seminarios y reuniones técnicas internacionales y los Jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones abordaron el tema en Guadalajara, pero uno de los pocos resultados que han materializado de todo este esfuerzo es un programa de cooperación relativamente modesto, EuroSociAL (Programa Regional para Cohesión Social en América Latina).

Por otro lado, hay un serio peligro de que este tema sea marginado por un conflicto birregional latente; crecientemente algunos países latinoamericanos argumentan que no pueden avanzar en la agenda social si no consiguen crecer económicamente, lo cual depende de la apertura de los mercados de la UE. Aunque es totalmente deseable que se produzca dicha apertura, no conviene utilizarla como excusa para tareas que son propias de cualquier estrategia nacional de desarrollo equitativo. En cualquier caso, la UE no es inocente en este tema porque ha introducido, unilateralmente, condiciones sobre cohesión social en el nuevo régimen de Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG-plus)<sup>18</sup>. Ambas posturas pueden tener cierta justificación, pero claramente no llevan fácilmente a consensos amplios en esta materia.

#### **7.4. PROPUESTAS EN EL ÁMBITO DE LA COHESIÓN SOCIAL**

Es probable que estos problemas se superen con el tiempo, y no deben impedir que se dé un impulso a la cohesión social dentro de la agenda birregional. No obstante, la controversia reseñada en el punto anterior muestra que éste es un tema “sensible”, por lo que es necesario abordarlo con visión y cautela. Cautela, para evitar que se genere la percepción de que la UE intenta “vender” o “exportar” a América Latina su modelo social. Hay que recordar que ese modelo se encuentra en transformación y

<sup>18</sup> Estos cambios (i.e., la obligación de que los países beneficiarios del SPG firmen una serie de convenios internacionales en materia social) fueron introducidos en respuesta a una demanda de la Organización Mundial de Comercio para que se reformara el régimen anterior que discriminaba a favor de los países productores de droga. Ver Freres y Mold 2004.

en algunos Estados miembros se están poniendo en cuestión ciertos aspectos del mismo. Por otra parte, es bastante obvio que ese modelo no es extrapolable a la realidad latinoamericana. Finalmente, existe el riesgo de caer en el paternalismo, lo que socavaría cualquier esfuerzo bienintencionado.

En cuanto a la visión necesaria, parece claro que una estrategia que pretenda contribuir a verdaderas transformaciones en América Latina no puede quedar en meras soluciones técnicas. En efecto, las propuestas para fomentar la cohesión social deben partir del reconocimiento de la naturaleza política de esta cuestión, y de la necesidad de soluciones profundas y de largo aliento. Se trata de estimular cambios en comportamientos de la clase política, contribuir a las reformas institucionales, e incluso profundos cambios en la cultura ciudadana, todo lo cual requiere tiempo y un apoyo constante durante años. En relación a estas cuestiones, es importante reconocer que el papel de la cooperación europea sólo puede ser de “acompañamiento” y de impulso mediante una labor de difusión y convencimiento.

Por otro lado, quizás sea este el ámbito donde existe mayor riesgo de crear expectativas que luego la UE no es capaz de cumplir. Desde el punto de vista técnico y de cooperación, puede ser acertado el carácter limitado de EuroSociAL y su objetivo de extraer lecciones útiles. Pero más allá de este programa, debería iniciarse una reflexión sobre medidas más amplias y mantener un diálogo político permanente sobre cohesión social. El encuentro organizado por la Comisión, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) en mayo de 2005 puede ser un paso en esa dirección, pero hace falta comprometer más firmemente a estas instituciones financieras a hacer el esfuerzo de enraizar este concepto en su trabajo.

Las propuestas para la cohesión social se pueden ordenar en tres niveles:

- a. *Impulsar la cohesión social en la agenda internacional.* En línea con la reunión inter-agencial mencionada en el punto anterior, sería importante fomentar un debate global continuado sobre la problemática de la cohesión social. Las reflexiones en torno a los ODM pueden ofrecer un buen espacio. Aunque éstas se centran en la situación de los países más pobres,

quizás sea posible aprovechar discusiones generales sobre desafíos de desarrollo para estudiar la posibilidad de establecer un enfoque específico para países de renta media.

En esta línea, se podrían explorar ideas como la elaboración de estrategias de cohesión social (ESC) en países latinoamericanos, que sirvieran como referentes de la cooperación en lugar de los documentos de estrategia de reducción de pobreza (PRSP, *Poverty Reduction Strategy Papers*), más aptos para los países de bajos ingresos. La UE —Comisión y Estados miembros— podría promover esta idea de manera experimental en algunos países centroamericanos y andinos, vinculándola con los Acuerdos de Asociación.

- b. *Integrar la cohesión social más plenamente en el diálogo político.* Este tema tendría que estar en el centro del diálogo birregional. Hasta ahora la cohesión social se ha tratado como un tema secundario, que no implica compromisos compartidos “duros”, con verdaderas implicaciones políticas o financieras. Incluso en la Cumbre de Guadalajara el debate sobre el multilateralismo dejó a la cohesión social en un segundo plano. En la XII Reunión UE-Grupo de Río, en mayo de 2005, el tema fue mencionado varias veces, pero no surgieron ideas o propuestas de acción nuevas. Todo ello refleja la falta de un verdadero consenso profundo sobre el concepto<sup>19</sup>; convendría superar esta limitación si se pretende realmente tomarlo en serio.

Para que esta cuestión ocupe un lugar más importante en el diálogo birregional parecería conveniente potenciar la participación de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que promueven la cohesión social de forma permanente a través de su trabajo en el campo y su incidencia política. Por otro lado, el emergente espacio birregional de educación puede contribuir a este fin en la medida en que éste aborde los problemas de desigualdad que están presentes en los sistemas educativos latinoamericanos. Por úl-

timo, sería fundamental dedicar más atención a aspectos emergentes en las relaciones euro-latinoamericanas como los flujos migratorios y la seguridad ciudadana, que se vinculan estrechamente con la cohesión social.

- c. *Dar un mayor contenido a la cohesión social en la práctica de la cooperación.* Es en la cooperación donde se puede proyectar mejor el nuevo enfoque. Una primera recomendación es establecer objetivos y metas concretas de la cooperación en materia de cohesión social. Parece que un reto fundamental es difundir el concepto más ampliamente en las sociedades latinoamericanas, por lo que se podrían apoyar diversas campañas de sensibilización con un enfoque de derechos. Con el fin de potenciar los pactos sociales fundamentales para este enfoque se podría favorecer la creación de consejos económicos y sociales en América Latina, utilizando los que existen en los Estados miembros como un mecanismo de formación. Esto último tiene que ver con la necesidad de ampliar EuroSociAL a la participación de OSC, parlamentarios y representantes de poderes locales y regionales, de forma que se logre un impacto mayor.

Un segundo gran reto es vincular la cohesión social con el desarrollo económico. Aquí pareciera que un elemento central es la generación de empleos y en general la mejora de la productividad en América Latina. Es decir, es importante mejorar el acceso a servicios sociales, pero si no se genera mayor riqueza, una parte de la población puede caer dentro de la influencia de los neopopulistas, o de las políticas clientelistas que han minado la legitimidad de unas democracias latinoamericanas en proceso de consolidación. Además, pareciera importante dirigir los recursos a la juventud de la región, porque de ella dependerán sus perspectivas futuras.

La cohesión social también podría ser abordada en las negociaciones para los Acuerdos de Asociación. Para ello, hay distintas acciones que pueden llevarse a cabo en el marco de las relaciones birregionales. En primer lugar, es necesario saber más sobre el impacto, real y potencial, del libre comercio en el empleo, la distribución de la renta, el desarrollo re-

<sup>19</sup> En general, no existe una concepción unificada del término. A veces parece referirse, como si fuera sinónimo, a la lucha contra la pobreza y la desigualdad, otras veces hay un tratamiento más integral y algunas veces se confunde con las políticas sociales, que son sólo un componente del mismo.

gional y los equilibrios territoriales, y la demanda de servicios sociales. Como se indica más adelante, es necesario realizar estudios de impacto en los acuerdos en vigor —México, cuyo acuerdo lleva ya cinco años en vigor es la referencia obvia—, y estudios de impacto ex-ante en el caso de la Comunidad Andina o Centroamérica, una vez se inicien las negociaciones. En este último caso, hay un argumento adicional, y es la mayor asimetría que existe con la UE.

En segundo lugar, sería necesario que esos estudios de impacto informaran la definición de las prioridades de la política de cooperación al desarrollo que se llevará a cabo en los países con los que se ha firmado o se espera firmar un acuerdo de asociación. De esta forma, se podría lograr una mejor articulación entre la cooperación europea, y las políticas internas que se orienten a promover la reconversión productiva, fortalecer las instituciones, y atenuar los costes sociales de la transición al libre comercio. De esta manera, se aseguraría que tales acuerdos promueven la cohesión o, en todo caso, se evitarían o atenuarían el posible impacto negativo de los mismos.

En tercer lugar, la cohesión social también está vinculada al diseño institucional y a las políticas sectoriales en los esquemas de integración latinoamericanos. Resulta claro que una “política de cohesión” a la europea sería inviable en América Latina, por razones políticas y económicas. Sin embargo, se están planteando incipientes mecanismos de compensación de las asimetrías los que se están debatiendo en el Mercosur o NAFTA. En Mercosur, en concreto, se ha aprobado en julio de 2005 la creación del Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM), que aunque de modesto tamaño, representa un interesante modelo institucional en el que los costes y beneficios se distribuyen en función del reconocimiento de las asimetrías que caracterizan a Mercosur.

La UE podría ofrecer respaldo político y apoyo técnico a esas iniciativas. En este contexto, la UE podría apoyar al FOCEM. Así como el Plan Integrado de Desarrollo Social Andino (PIDS) y similares esfuerzos, pero también la integración física, y en concreto algunos programas como la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA).

También habría que explorar vías innovadoras que no necesariamente implican muchos fondos de ayuda oficial. Por ejemplo, las operaciones de canje de deuda por educación pueden reducir la carga de la deuda oficial, al tiempo que se asegura recursos nacionales para un ámbito fundamental para la cohesión social. Por otro lado, las alianzas público-privadas ofrecen interesantes ventajas para abordar algunas problemáticas sociales, especialmente a nivel local. Finalmente, parece que la UE tendría que elaborar una estrategia propia de cooperación con pueblos indígenas y grupos afro-descendientes, que están emergiendo con cierta fuerza, aunque siguen siendo excluidos económica, política, social y culturalmente en los países latinoamericanos.

Finalmente, es importante dejar claro que no es posible abordar seriamente este desafío con los recursos limitados (ni con los procedimientos) con que cuenta (o contará) la Comisión Europea. Por ello es necesario trabajar en dos líneas. Por un lado, habría que “apalancar” más, lo que significa hacer que otros se sumen a la tarea con sus propios recursos. En esta línea sería interesante que el Banco Europeo de Inversiones (BEI) apoyara programas que contribuyan directa o indirectamente a la cohesión social. Varios Estados miembros han empezado a trabajar en este sentido, pero convendría buscar mayores complementariedades. Por el otro, se podría crear un fondo especial para intervenciones piloto, de dimensión reducida, que tuviera mayor agilidad, y que permita la cofinanciación con entidades privadas y públicas de las dos regiones.

## 8. Autonomía internacional, regionalismo e integración en América Latina

### 8.1. EL REGIONALISMO Y LA INSERCIÓN INTERNACIONAL DE AMÉRICA LATINA: UN BALANCE

Aunque con distintos matices, en América Latina se ha extendido la idea de que la inserción internacional, la influencia de un país en las organizaciones multilaterales o en las negociaciones comerciales, y la gestión eficaz de las interdependencias regionales depende de la actuación conjunta como región o como grupo subregional. Por esa razón, el “nuevo regionalismo” latinoamericano se ha caracterizado por la ampliación de la agenda, trascendiendo la dimensión comercial, a ámbitos como la concertación de políticas exteriores, la seguridad regional, los movimientos de personas, la cooperación energética, la lucha contra la delincuencia internacional, o el medio ambiente.

Se trata, en cualquier caso, de un regionalismo “ligero”, que rechaza la construcción de instituciones regionales fuertes y la idea de supranacionalidad a partir de concepciones tradicionales de la soberanía nacional y la supuesta eficacia mayor de los esquemas intergubernamentales, algo que sería muy difícil de sostener empíricamente. También se trata de un regionalismo “selectivo” en el que las agendas son distintas —Chile y México, por ejemplo, tienen una opción de integración comercial con Estados Unidos que otros países no comparten—, y coexisten distintas opciones subregionales en materia comercial, con marcos de concertación en materia de política exterior o de seguridad de alcance subregional, regional o hemisférico, incluyendo al Grupo de Río o la Organización de Estados Americanos (OEA). A ello se le suman propuestas más recientes como la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Todo ello define un panorama regionalista complejo, confuso, y en general poco eficaz. El escenario de incertidumbre que domina las negociaciones comerciales internacionales y la debilidad de los proyectos políticos integracionistas contribuyen a que a menudo aparezcan opciones contradictorias y comportamientos oportunistas, y en ocasiones no está clara la agenda y los objetivos de integración de medio y largo plazo. Finalmente, se trata de un regionalismo “elitista”, puesto que no tiene apoyo en buena parte de la población

y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, en la que ha de basarse todo proceso regionalista, según algunos observadores.

Para un buen número de actores, es en la concertación de las políticas exteriores donde es más acusada esa falta de eficacia. La influencia de América Latina y de las distintas subregiones se resiente del escaso grado de concertación política y la ausencia de mecanismos estructurados, más allá del Grupo de Río o la OEA. Este último, en todo caso, tiene alcance hemisférico, y su agenda se centra en la consolidación democrática y la seguridad regional. La UE debe alentar y en su caso demandar expresamente la concertación de posiciones de los gobiernos latinoamericanos como requisito para el diálogo y la cooperación regional.

El escenario de la integración latinoamericana también se caracteriza por percepciones muy dispares. Por una parte, se observan grandes expectativas, quizás sobredimensionadas, sobre la Comunidad Sudamericana de Naciones y otros proyectos con impronta “bolivariana” en el ámbito de la integración del sector de la energía y la infraestructura, en sus tres “pilares”: concertación de políticas ante organismos multilaterales y diálogo con otros países; convergencia entre la CAN y el Mercosur; e integración física a través del programa de Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana, iniciada en 2000 con participación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo Financiero para el desarrollo de la cuenca del Plata (Fonplata), que pretende vertebrar la región a través de la infraestructura, para mejorar así su inserción en la economía mundial.

También hay sectores que afirman que a mediano plazo Mercosur puede superar su crisis y dotarse de instituciones de carácter supranacional y normas vinculantes; que reconstruirá la unión aduanera y avanzará hacia la conformación de un verdadero mercado común, con políticas comunes; que establecerá algunos mecanismos para afrontar asimetrías y promover la cohesión social y territorial; y que arrastrará a los países andinos mediante distintas formas de vinculación, creando un potente bloque económico y político sudamericano. Expresión de ello sería la solicitud de adhesión de Venezuela a Mercosur, que se hizo pública en octubre de 2005 con motivo de la XV Cum-

bre Iberoamericana de Salamanca. Este hecho, que supone el cambio más importante en el mapa de la integración latinoamericana vigente en los últimos quince años, sería la expresión de la pujanza y la capacidad de atracción de Mercosur. En el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), en un similar ejercicio de optimismo, se afirma que la negociación con Estados Unidos, al igual que con la UE, podría ser el “federador externo” que empuje a este grupo a una definitiva integración. Finalmente, en el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte hay voces que plantean que la experiencia europea de integración es relevante para avanzar hacia una “Comunidad de Norteamérica” con políticas comunes para la gestión de las interdependencias migratorias, ambientales, y de seguridad. Aunque estas apreciaciones puedan no ser realistas, y reproduzcan una retórica integracionista tan frecuente como voluntarista, se afirma que ahora hay mayores posibilidades de éxito debido a la convergencia política entre los líderes de Brasil, Argentina y Uruguay, en Mercosur; al impulso integracionista de Venezuela, su aproximación a Brasil y su intención de incorporarse a Mercosur; al estancamiento del proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se ha detenido debido, en buena parte, a las inaceptables ofertas de negociación de Estados Unidos en el capítulo agrícola; y a la convergencia de Mercosur y la CAN, que en el curso de unos diez años podría dar lugar a un área de libre comercio sudamericana y respaldar el proyecto político de la CSN.

Paradójicamente, junto a esas visiones optimistas, también hay voces autorizadas que se expresan con cierto grado de escepticismo y desesperanza y recomiendan una actitud de cautela respecto a los procesos de integración en curso, que se consideran “estancados” o “en crisis”. Esa percepción, más generalizada, parte de la escasa concreción de las propuestas de la CSN y las dificultades de las negociaciones de libre comercio entre Mercosur y la CAN, que constituyen la espina dorsal de este proyecto. La visión de Sudamérica de Brasil y Venezuela presentan notables diferencias, aunque ello no ha impedido la colaboración de ambos países en materia de energía.

También se basan en la crisis de Mercosur, cuya unión aduanera se ha ido deteriorando en los últimos cinco años, sin que exista perspectiva de mejora. Ese deterioro es, en parte, el resultado de medidas unilaterales que respon-

den, a menudo, a la primacía de intereses domésticos, a las convulsiones financieras que han afectado a la subregión; y a las dudas sobre el verdadero interés de Brasil en el proceso. Tanto en Mercosur como en la CSN, se cuestiona un estilo de liderazgo, por parte de Brasil, que promueve el comercio en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes económicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías (Sennes y Tomazini 2006). En este contexto, también se subrayan las dificultades que supone la adhesión de Venezuela a Mercosur y las obvias inconsistencias de la pretensión de ser parte de dos uniones aduaneras a la vez: la que se pretende constituir en la CAN, y la que ya existe en Mercosur, pese a sus carencias e imperfecciones.

Al escepticismo también han contribuido las vicisitudes de la integración centroamericana, que se estanca desde 1997 y cuya reactivación se debe al “catalizador” externo de la negociación con Estados Unidos para el CAFTA. Y a la crisis recurrente de la CAN, con una estructura institucional desacreditada por su escasa eficacia, y compromisos y calendarios para la realización de la unión aduanera que se incumplen de manera reiterada. En este último grupo, la inestabilidad generada por los procesos sociales y políticos de Ecuador y Bolivia son también motivo de escepticismo respecto al futuro de este grupo regional. Finalmente, hay que destacar la política de Estados Unidos, que alienta tendencias centrifugas y tiene efectos disgregadores en el plano político, al enfrentar a Venezuela y Colombia, y en el plano económico, con negociaciones de acuerdos de libre comercio que aíslan a Venezuela y Bolivia. Esta última cuestión es crucial, pues de estos Acuerdos depende el futuro de la CAN. Cabe preguntarse al respecto si la política de la UE es adecuada. A juicio de algunos observadores de la región andina, ante la oferta estadounidense, la UE estaría reaccionando “tarde y mal”.

## 8.2. LA UE Y EL APOYO AL REGIONALISMO LATINOAMERICANO

Con las comunicaciones de la Comisión adoptadas en 2005 y en años posteriores, se trazó una estrategia de apoyo a la integración latinoamericana basada en dos grandes objetivos: en primer lugar, la concertación de políticas en América Latina y, después, en los marcos bi-regionales. En segundo lugar, un modelo de integración “auténtica”, que combinaría la liberalización económica intragrupo, la cohesión social, el establecimiento de políticas comunes de competencia, cooperación industrial, y convergencia macroeconómica, y el fortalecimiento de las instituciones regionales

Diez años después, está fuera de duda el compromiso de la UE con la integración, y la expectativa mayoritaria es que la UE siga apoyando la integración regional y subregional y las instituciones regionales. Si la UE deja de hacerlo, ¿qué otro actor externo lo hará? En periodos críticos, el apoyo de la UE a la integración ha sido decisivo y éste es un activo importante. Sin embargo, también se constata que en la actualidad la UE no tiene una política global y estratégica para respaldar la integración latinoamericana<sup>20</sup>. La estrategia de la UE ha tratado de dar respuesta a un “ciclo” de la integración basado en agrupamientos subregionales que están cambiando, y en un modelo de integración que parece estar agotado. Estos factores explicarían que se haya generado una amplia percepción de desánimo y desorientación respecto a ese apoyo.

La UE parece ver la integración latinoamericana desde la perspectiva comercial y de las instituciones al servicio de ésta, sin bien es cierto que existen programas de cooperación que han contemplado otras dimensiones. En esencia, esa política se ha basado en el apoyo a las instituciones de la integración y la constitución de uniones aduaneras, a través de la asistencia técnica y financiera. Sin embargo, las acciones de cooperación destinadas a apoyar directamente los esquemas de integración han sido relativamente escasas, y según algunas evaluaciones recientes, su eficacia ha sido reducida. En el periodo 1996-2003 se han destinado a América Latina compromisos por un total de 3.480 millones de euros, que incluyen

tanto asignaciones del reglamento PVD/ALA como de líneas horizontales. De esos recursos, el 72% han sido acciones bilaterales, el 17% programas regionales (ALFA, URBAL, AL-Invest, ATLAS, ALURE, ALIS...), y el 11% subregionales.

Aunque el programa regional para América Latina de la CE tiene resultados muy positivos en otros ámbitos, sus posibilidades de apoyar la integración regional han sido limitadas. Este programa no se corresponde con ninguna organización regional capaz de planificar y ejecutar proyectos, por lo que la Comisión ha optado por llevarlas a cabo a través de redes y consorcios de actores descentralizados —gobiernos locales, universidades, etc.—. Puede alegarse que este programa apoya dinámicas de regionalización “desde abajo”, al promover redes con actores diversos, pero está lejos de los esquemas de integración existentes. Por otra parte, algunos gobiernos latinoamericanos cuestionan el programa regional, que no controlan, y desearían que esos recursos se canalizaran de manera bilateral, para captar así más fondos para sus propios países.

Dado que los esquemas regionalistas son de carácter subregional, este es el nivel en el que la Comunidad Europea lleva a cabo sus acciones de apoyo directo a la integración. Sin embargo, los programas subregionales han captado sólo el 11% de los fondos en ese periodo: 8% para Centroamérica; 2% para la Comunidad Andina, y 1% para Mercosur. Además, sólo una parte de estos recursos se ha dirigido a proyectos específicos de apoyo a la integración, como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras, particularmente en Centroamérica y la CAN; de consolidación de las instituciones regionales; y de apoyo a políticas regionales.

Como se indica en el siguiente apartado, el escenario de la integración latinoamericana se caracteriza por la incertidumbre y la proliferación de compromisos comerciales, algunos de ellos difíciles de conciliar, al mismo tiempo que no se afrontan los problemas acumulados durante años, como la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones, la persistencia de barreras al comercio, o la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (CEPAL 2005: 81). Por ejemplo, la CE ha comprometido muchos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero los calendarios acordados no se han respetado, ese objetivo se ha pospuesto varias veces, y parece haber

<sup>20</sup> Aunque la cuestión se ha tratado en distintas Comunicaciones de la Comisión y en documentos de estrategia regional, la última comunicación específica sobre integración y su relación con el desarrollo data del año 1995.



sido abandonado. Ese incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE, que ha comprometido recursos y capital político en un objetivo que después no es respetado. La desilusión respecto a la estrategia de la UE no debe sorprender. Al estar supeditada a los avances y retrocesos de cada esquema de integración, si esos procesos se estancan, la política de la UE se ve abocada a esa misma situación.

También es parte importante de esa política el “incentivo” que suponen los acuerdos de asociación planteados con Mercosur, Centroamérica y el área andina, en los que la agenda ha estado definida, en gran medida, por la Dirección General de Comercio de la Comisión. En este ámbito, sin embargo, la firma de los Acuerdos de Asociación con Chile y México supone una señal equívoca para los países latinoamericanos. Se percibe que la UE ha otorgado los Acuerdos de asociación más avanzados, que incluyen el libre comercio, a los países que rechazan la opción integracionista y han optado por el proyecto hemisférico estadounidense. Esta percepción puede ser incorrecta o sesgada, ya que no tiene en cuenta que la firma de acuerdos con esos países es más fácil al no plantear los problemas técnicos que se dan en acuerdos birregionales, como el que se negocia entre la UE y Mercosur. Sin embargo, esa percepción existe, y lleva a la idea de que la UE actúa en América Latina con una estrategia “reactiva” frente a las iniciativas estadounidenses, regida por la defensa de los intereses de sus empresas. A ello también contribuye, como se señala más adelante, el diseño de los acuerdos de asociación, muy similar a los propuestos por Estados Unidos, y alejados del modelo de “integración auténtica” que la UE dice promover. A la postre, ello afecta a la credibilidad de su discurso integracionista.

### **8.3. UN BALANCE DEL “REGIONALISMO ABIERTO” LATINOAMERICANO, 1990-2006**

En los últimos quince años, los modelos de “nuevo regionalismo” o de “regionalismo abierto” han logrado que la integración latinoamericana haya alcanzado logros notables en materia de liberalización arancelaria, cercana al 85% del universo arancelario y al 70% del total de los intercambios. Pese a ello, los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos, y entre 2000 y 2004 se situa-

ron entre el 16 y el 20% del comercio total de la región. Esta paradoja, sólo aparente, responde a la estructura de las economías de la región, y a las carencias del modelo regionalista vigente: persistencia de barreras no arancelarias; falta de verdaderas instituciones comunitarias; debilidad de los mecanismos de solución de diferencias, lo que genera inseguridad jurídica; las normas no se incorporan a las legislaciones nacionales o no se aplican; falta de coordinación macroeconómica y de políticas sectoriales; y ausencia de mecanismos correctores de las asimetrías regionales (CEPAL 2005: 81, 93-98).

Estas carencias también explican la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. Las crisis recientes revelan su debilidad como marcos reguladores, ya que no han sido capaces de impedir medidas unilaterales que inducen un comportamiento procíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades, restando apoyo social a los procesos. La “doble crisis” de Mercosur, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustran estos problemas. A menudo, a estas crisis se ha respondido con compromisos políticos de alto nivel, en los que se establecen metas integracionistas aún más ambiciosas, que no se cumplen. El resultado de esa “huída hacia adelante” es generar más incertidumbre, y dañar la credibilidad de la integración ante terceros países (CEPAL 2002: 99-100).

Los procesos de integración, además, se han enfrentado en los últimos años a una agenda muy exigente en la que se negocian a nivel bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en un contexto de gran incertidumbre en el que se han ido acumulando compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrifugas, en desmedro de la atención que requieren sus carencias internas. Un problema añadido es el diferente nivel de compromiso requerido por los acuerdos “Sur-Norte”, mucho más profundos que los acuerdos “Sur-Sur”. De hecho, se percibe que los acuerdos con Estados Unidos o la UE, en general, son más vinculantes y generan más certidumbre y seguridad jurídica (CEPAL 2005: 82).

Con todo ello, se ha gestado un consenso bastante amplio respecto al agotamiento del actual modelo de regionalismo (CEPAL 2004: 83), y la necesidad de una estrategia que promueva las capacidades institucionales en ámbitos relevantes: convergencia de políticas macroeconó-

micas; armonización de políticas sectoriales; integración física y de la infraestructura; participación de las sociedades como actores y sujetos; tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales<sup>21</sup>.

#### **8.4. UNA NUEVA ESTRATEGIA DE APOYO A LA INTEGRACIÓN PARA LA UE**

A partir de esta situación, algunos actores han señalado que la UE debería cambiar de estrategia: que de una vez por todas se debería certificar la “defunción” de la integración latinoamericana, abandonando a su suerte a las instituciones regionales, a favor de una nueva política que en lo comercial remita al marco de la OMC; y en lo político, a una relación bilateral en la que se privilegie a “aliados estratégicos” o, en materia de desarrollo, a “países de anclaje”, otorgándoles un trato más favorable en términos de interlocución política, y legitimando sus respectivos liderazgos subregionales.

Esta estrategia, sin embargo, asocia a la UE a políticas que, además de ser poco eficaces, pueden provocar el rechazo de otros países latinoamericanos. También deslegitimaría las actuaciones anteriores de la CE en este campo, y está en contradicción con su propio modelo e identidad como actor internacional. No se podría entender que la UE descuidara el apoyo a la integración latinoamericana. Por otra parte, ello obvia que el apoyo a la integración responde a intereses económicos de la UE, que son más fáciles de alcanzar mediante acuerdos de asociación con agrupaciones que avanzan hacia un modelo de integración “profunda”, con amplias cotas de liberalización, un marco institucional reforzado, que garantice mayor certidumbre y seguridad jurídica. Esos acuerdos también deben promover mejoras en materia de cohesión social, lo que contribuirá a la estabilidad política y la gobernanza democrática.

Esto no supone que no se puedan establecer vínculos más estrechos con países como Argentina, Brasil o México, en la medida que respalden un “liderazgo cooperativo” que contribuya a reforzar Mercosur o la CSN. Si es esta la opción, el mensaje político debería ser claro: la interlocución con la UE está supeditada al impulso de la integración y a la contribución al

multilateralismo, y no a modelos regionalistas asimétricos, o al abandono de la integración “auténtica”, en favor de otras agendas.

Para comenzar, deben extraerse enseñanzas de los reveses experimentados por los procesos de integración y los programas de cooperación de la UE para apoyar objetivos que no se cumplen, como la unión aduanera. Para ello, es necesario conocer mejor qué obstáculos han surgido, por qué, y contribuir a valorar mejor los costes y los beneficios económicos, sociales, y ambientales de la integración por sectores productivos, territorios y poblaciones, identificando medidas para mitigarlos. Este es un ámbito en el que la cooperación de la UE puede hacer un aporte importante, y en el que también puede ser relevante un mayor diálogo y cooperación con instituciones regionales que apoyan la integración, como el BID. De igual manera, la cooperación puede orientarse a fortalecer la capacidad de negociación comercial externa de cada grupo, como se experimentó en Centroamérica con vistas al CAFTA.

Con base a estos elementos, la UE ha de definir una estrategia de integración ampliada, que reconozca el carácter multidimensional del regionalismo latinoamericano y los diversos actores implicados, y no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales de cada esquema subregional. Esa estrategia debería contemplar el nivel regional y subregional, a partir de un diálogo franco con los Gobiernos latinoamericanos y una mayor exigencia respecto al alcance de sus compromisos. Esa estrategia debería caracterizarse por un mayor nivel de implicación y coherencia con las otras direcciones generales (DG) y servicios que operan y tienen programas en la región (DG Comercio, EuropeAid, el programa para la Sociedad de la Información/INFSO, DG Medio Ambiente, etc.) De igual forma, esa estrategia debería estar basada en una reflexión más amplia sobre el papel de la integración regional en las estrategias de cooperación y desarrollo de los países de renta intermedia, y su contribución a los ODM y las metas de desarrollo internacionalmente acordadas.

En este marco, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el “mapa” de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-Mercosur; a la ampliación del Mercosur; y a la conformación de la CSN. Sin perjuicio de que existan acuerdos más profundos, las perspectivas de liberalización del comercio sudameri-

<sup>21</sup> Estas cuestiones ya habían sido planteada a mediados de los noventa por CEPAL y el BID, al definir las visiones “latinoamericanas” del “regionalismo abierto”. Ver Comisión Económica para América Latina y el Caribe 1994.

cano con un calendario prefijado ameritan que se revise la idea de avanzar hacia un área de libre comercio birregional.

En la agenda regional, la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) es aún un marco incipiente como para entablar un diálogo político e iniciar acciones de cooperación significativas. No obstante, hay elementos prometedores en este grupo (Cardona 2006) y se debería observar su evolución con atención, y con una actitud exigente, y en el caso de que la CSN se consolide, valorar la posibilidad de iniciar un diálogo político con este Grupo, y contemplar en la próxima estrategia regional (RSP) de la CE algunas acciones de cooperación en ejes prioritarios de la CSN, como la gestión común de la Amazonía o el desarrollo de la infraestructura regional de comunicaciones y energía. Esas acciones, además de su valor intrínseco, pueden constituir una señal política de apoyo a ese proceso, en tanto tenga resultados prácticos. Aunque la Comisión no cuenta con recursos financieros como para abordar acciones en el campo de la infraestructura, por ser muy costosas, sí puede impulsar la participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), a través de las líneas de crédito autorizadas para América Latina, en proyectos de la IIRSA en los que estén implicados el BID o la CAF. Esa vinculación, no obstante, debe hacerse con cautela debido a que es posible que algunos de estos proyectos se encuentren ante la oposición de organizaciones sociales de ambos lados del Atlántico por su eventual impacto ambiental —el fuerte debate suscitado por el Plan Puebla-Panamá, a pesar de su reducido alcance, es una buena indicación al respecto—, que en todo caso se debería tratar de mitigar.

En el ámbito de la energía, la cooperación con esquemas de integración regional y en particular con Mercosur y el área andina responde a intereses estratégicos de los países latinoamericanos, al hacer frente a uno de los “cuellos de botella” de su desarrollo, y de la UE, al asegurar fuentes diversificadas de abastecimiento de hidrocarburos en países con presencia de empresas europeas del sector, y reducir la dependencia de áreas con gran potencial de inestabilidad. Programas como el “anillo energético” en estudio por Mercosur, que enlazaría Bolivia, Chile, Perú y los miembros de Mercosur a través de una red de gaseoductos, también ayudarían a evitar disputas como las que han enfrentado a Bolivia y Chile, y a Chile y Argentina, en torno a esta cuestión, al “multilateralizarlas” en el marco sudamericano o de la aso-

ciación con Mercosur. Desde la perspectiva de la Comisión, el concepto de “Asociación de energía” desarrollado por la Comisión (DG energía) puede ser la base de una nueva dimensión del apoyo a la integración regional.

Particular interés tiene, en este sentido, la convergencia comercial entre la CAN y Mercosur. Con los acuerdos firmados en el marco de la ALADI, el 80% del comercio entre estos dos grupos ya está liberalizado, y el 20% restante lo hará en los próximos 15 años. Debido al enfoque subregional adoptado por la UE, este proceso no ha recibido la atención suficiente. Aunque existen dudas razonables sobre sus posibilidades, puede ser la base de una entidad económica sudamericana menos ambiciosa, pero más factible que la CAN, al no asumir objetivos tan difíciles como la unión aduanera o la supranacionalidad efectiva (Cienfuegos 2006). La UE debería dar seguimiento, prestar apoyo institucional y técnico y establecer un diálogo con las instancias responsables de su desarrollo, sin perjuicio de que se puedan perseguir metas más ambiciosas en materia de liberalización de servicios, compras públicas, protección de inversiones o derechos de propiedad intelectual en los acuerdos con Mercosur u otros grupos.

La nueva estrategia de integración de la UE debería contemplar una agenda de diálogo y cooperación política más amplia, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos, y la gestión de otras interdependencias regionales. Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, dentro de cada acuerdo subregional; respaldar la adopción de “cláusulas democráticas” en los acuerdos de integración; alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC; e impulsar programas de cooperación en el ámbito de la reforma de las políticas públicas y de la democracia y los derechos humanos que refuercen la dimensión política de la integración regional.

En el ámbito de la seguridad, aún falta mucho para que los acuerdos de integración subregional constituyan “comunidades de seguridad”, pero existe un gran potencial de cooperación para promover conceptos y prácticas de seguridad cooperativa y de seguridad democrática regional basados en la adopción de nuevas doc-

trinas defensivas; mecanismos de gestión de crisis y medidas de confianza mutua, conforme al modelo de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE); y para enfrentar la delincuencia internacionalmente organizada. La UE puede promover dicha cooperación a través de diálogos subregionales específicos y de experiencias de participación de militares latinoamericanos en operaciones de gestión de crisis y misiones de paz de la UE o de sus Estados miembros.

La estrategia ampliada de integración de la UE debe otorgar más importancia al vínculo entre gobernanza democrática, políticas sectoriales eficaces y el establecimiento de un marco regulador de calidad que atraiga la inversión extranjera y contribuya a incrementar el empleo y la cohesión social; y que facilite la gestión sostenible de los recursos naturales. Una dimensión importante en este vínculo es la formación de cuadros técnicos para la integración regional. La UE puede impulsar una escuela regional de integración, gobierno y políticas públicas con participación de los órganos técnicos de la integración y la Comisión Europea, orientada a cuadros técnicos, empresariales, y líderes políticos y sociales, de carácter más flexible y descentralizado que el anterior Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR).

Como se ha indicado, la estrategia de integración habrá de prestar más atención y apoyo al diseño y eventual establecimiento de mecanismos para atenuar las asimetrías y promover la transformación productiva en los acuerdos de integración regional, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial. Ese vínculo entre integración y cohesión social es un territorio aún poco explorado. Para América Latina es poco relevante la experiencia europea en lo tocante a las transferencias de fondos de carácter redistributivo de los fondos estructurales y de cohesión. Estos mecanismos han estado ausentes, hasta ahora, tanto en la integración latinoamericana, como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). No obstante, hay algunas iniciativas al respecto en Mercosur, y se ha sugerido la conveniencia de introducirlas en el marco de una revisión del TLCAN que pudiera llevar a la constitución de una “Comunidad de América del Norte”. La cooperación en este ámbito puede centrarse en el desarrollo regional, a través de políticas compensatorias que superen el frecuente carácter clientelista de los “fondos

sociales” que han proliferado en la región en el último decenio, o en el fortalecimiento de las políticas de reconversión productiva o de acceso a la tecnología.

La cooperación de la UE con los procesos de integración tendría que incidir más en otras dimensiones del regionalismo que afectan al desarrollo regional y local: la cooperación transfronteriza, especialmente en lo referido a los flujos de personas, trabajadores e inmigrantes; la gestión común de cuencas hídricas y espacios naturales; las redes regionales de ciudades (como Mercociudades); el desarrollo de proyectos turísticos regionales (Ruta Maya); y promover la reducción y mitigación de riesgos ante desastres causados por catástrofes naturales (terremotos, maremotos, huracanes, volcanes, e inundaciones), en el marco de lo dispuesto en el marco de acción de Hyogo para 2005-2015 sobre capacidades regionales en este ámbito, y con vistas a la creación de un sistema mundial de alerta temprana hacia 2006 en el marco de Naciones Unidas.

Existe una fuerte demanda de participación institucionalizada en los procesos de integración que parte de las redes regionales de la sociedad civil y los sectores empresariales, en particular en Mercosur y el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA). Esas redes, sin embargo, son muy débiles en la CAN. La participación de esos sectores supone promover una “integración desde abajo” que otorgará mayor respaldo al proceso a medio y largo plazo, disminuyendo su vulnerabilidad a ciclos económicos y crisis políticas adversas. En particular, se considera relevante la experiencia del Comité Económico y Social Europeo (CESE). Para ello, puede ser oportuno que los programas de cooperación “horizontal” de la CE basados en redes de organizaciones de la sociedad civil, corporaciones locales, universidades, estén más explícitamente vinculados a la integración y el debate regional. Ello también contribuirá a la construcción de una identidad y de una cultura integracionista, superando así la percepción actual de que la integración es un concepto abstracto, patrimonio tan sólo de las elites políticas y académicas.

## 9. La proyección de la UE en América Latina

Como se señaló al principio de este capítulo, la UE no tiene el peso o la influencia que podría tener en América Latina. Para muchos observadores, ello se debe a la falta de una estrategia clara y coherente por parte de la UE; a la percepción de que, salvo en temas comerciales, la UE “no habla con una sola voz”; y a la falta de recursos de la política de cooperación, pues en las percepciones mayoritarias, la ayuda bilateral de los Estados miembros se considera ajena a la UE. Aunque Estados Unidos otorga un volumen de ayuda mucho menor que la UE en su conjunto, la opinión generalizada es que tiene más influencia económica y política, especialmente en el área andina (lo que parece demostrar que la cantidad de ayuda es sólo un factor entre varios para determinar el grado de influencia de actores exógenos). El argumento de que la UE es el principal donante de ayuda en el conjunto de América Latina sólo reflejaría un hecho contable que ni siquiera coincide con la percepción mayoritaria en la región.

### 9.1. LA BRECHA ENTRE OBJETIVOS Y RECURSOS

Esa percepción es particularmente aguda a la hora de valorar el proceso de Cumbres y el proyecto de “Asociación Estratégica”, que en la opinión mayoritaria no estaría respaldada por los recursos necesarios, lo que mina la credibilidad de la UE y de su compromiso político con este proyecto. En esa percepción hay algunos equívocos notables, pero también se basa en hechos reales que no deben obviarse. Como ha señalado repetidamente la Comisión, las Cumbres son una instancia intergubernamental, y el desarrollo de los acuerdos no depende sólo, ni principalmente, de la Comisión, que sólo cuenta con los recursos destinados a América Latina que los propios Estados Miembros han decidido otorgarle. Se ha señalado que los Estados partícipes de la “Asociación Estratégica” actuarían, en la práctica, como “*free riders*”. Tras haber obtenido evidentes réditos políticos y de visibilidad con la celebración de las Cumbres, los gobiernos ignoran las implicaciones políticas y sobre todo financieras de buena parte de lo acordado, dejando que sea la CE y en particular la Comisión quien asuma la tarea de llevarlos a cabo, sin recursos suficientes. Por ello, la Comisión también se ve obligada a asumir el coste político de las expectativas

insatisfechas. Es necesario un mayor esfuerzo de información desde la Comisión sobre estas percepciones.

Ahora bien, esa percepción también se basa en hechos difíciles de objetar: desde el lanzamiento de la “Asociación Estratégica”, apenas se han comprometido recursos adicionales para América Latina<sup>22</sup>. Ante la nueva política de vecindad y las prioridades de gasto aparecidas en los Balcanes, Afganistán, Irak u Oriente Próximo, muchos actores consideran que el mejor escenario posible es lograr que se mantengan los compromisos actuales en términos absolutos. Por otra parte, la mayoría de los Estados miembros están reduciendo significativamente su ayuda bilateral a Latinoamérica para reorientarla a otros países más pobres, que se consideran prioritarios para lograr los objetivos de desarrollo del milenio, o a países prioritarios en la “guerra contra el terrorismo”, alegando que América Latina, como región de renta media, no debe continuar recibiendo ese nivel de asistencia.

Estos hechos plantean un serio problema de incentivos, pues equivalen a afirmar que los avances se penalizan con menores niveles de asistencia. Por otra parte, plantean algunos interrogantes sobre la lógica de la política de desarrollo de la UE. Si la ayuda debe orientarse a los países más pobres, entonces la ayuda dirigida a los países de renta intermedia, para tener una razón de ser, debería ser más selectiva y concentrarse en prioridades de desarrollo propias de estos países, como el fortalecimiento de la integración regional y de las capacidades comerciales; la capacidad institucional; la mejora de las políticas públicas, el fortalecimiento de los sistemas nacionales en investigación científica y tecnológica, y la educación superior. De hecho, esas son áreas de cooperación en las que hay claras demandas, no satisfechas, por parte de los países más avanzados de la región. Sin embargo, una parte importante de la ayuda comunitaria sigue concentrada en programas sociales básicos. Como se ha indicado, en parte esto se debe a la ausencia de una estrategia de cooperación de la CE para los países de renta intermedia, aún pendiente de elaboración.

<sup>22</sup> Según datos de la OCDE, la AOD de la Comisión Europea para América Latina en 2002 llegaba a unos 300 millones de dólares, mientras en la segunda mitad de los noventa, sumaba en promedio casi 500 millones.

Ante un escenario de recursos limitados, es necesario buscar fuentes alternativas de financiación y mejorar la coordinación y complementariedad de las fuentes existentes. En esta dirección, se pueden plantear las siguientes propuestas:

- a. Impulsar una nueva facilidad de crédito del Banco Europeo de Inversiones (BEI) cuando finalice el periodo actual (2000-2007), con recursos más elevados que los disponibles en la actualidad<sup>23</sup>. Esa línea puede dar mayor énfasis a la integración regional a través de proyectos regionales y subregionales de infraestructura de energía, comunicaciones, gestión del medio ambiente, y de cooperación transfronteriza, y el apoyo a bancos de la integración como la CAF o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Se debe desarrollar el actual memorando de entendimiento entre el BEI y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para apoyar la IIRSA y el Plan Puebla-Panamá. Esa actuación puede servir de catalizador de una mayor inversión europea en la región, dado el respaldo explícito del BEI a operadores privados europeos. Sin perjuicio de la autonomía que ha de caracterizar al BEI, sería necesario que sus acciones se coordinen con la estrategia regional impulsada por la UE en su conjunto. Hay que recordar que el inicio de las operaciones del BEI en América Latina en 1993 satisfizo aspiraciones históricas de la región y goza de amplio reconocimiento, aunque su visibilidad es reducida.
- b. La actuación conjunta de los Estados miembros y la Comisión Europea en proyectos de gran impacto y visibilidad de apoyo a la cohesión social y la integración regional. Se trataría de aumentar la implicación directa de los países de la UE y también permitir la puesta en marcha de iniciativas de mayor envergadura en este ámbito.
- c. Destinar más recursos al programa regional, que se considera subfinanciado, revisando la actual distribución de fondos entre ese programa, y los programas nacionales y subregionales, Ello permitirá contar

con más recursos para respaldar acciones acordadas en las Cumbres. Es importante precisar que el programa regional de la Comisión (RSP), tiene escasa aceptación entre los Gobiernos latinoamericanos, que consideran que estos fondos escapan a su control debido al carácter descentralizado de su ejecución y de los actores participantes.

- d. Una mayor concertación entre los diferentes servicios de la Comisión: Comercio, en relación a los programas de asistencia para capacidades comerciales (*Trade-related Technical Assistance*); Life-terceros países y otros programas de la Dirección General de Medio Ambiente; el programa *Synergy* de la DG Energía; INSO y los programas de Sociedad de la información, y el Programa INCO de la DG de Investigación, por citar algunos de los más significativos.
- e. Un amplio número de actores de las relaciones birregionales ven con simpatía la idea del Fondo de Solidaridad Birregional propuesto en 2001 por el Parlamento Europeo. Este Fondo, que podría responder al actual modelo de “fondos globales” de carácter multilateral impulsados por distintos donantes, tendría un carácter birregional en su financiación y gestión, bajo la coordinación de los servicios de la Comisión. A partir de una aportación inicial de la Comisión, podría contar con aportaciones del BID, del BEI—incluyendo la denominada “Facilidad Ferrero” propuesta en la XVII Conferencia Interparlamentaria entre el PE y el Parlamento Latinoamericano (Lima, junio de 2005)— y aportes de los Estados miembros. Se han señalado, no obstante, las dificultades que plantearía el diseño institucional, la definición de los órganos de gobierno, la reglamentación y la implementación de esta iniciativa, y la Comisión ha planteado que el propósito del Fondo—movilizar más recursos hacia América Latina— podría lograrse a través de mecanismos ya existentes. En cualquier caso, no ha habido aún un debate sereno sobre esta cuestión, ni entre las instituciones europeas ni en el plano birregional, y la propuesta de tal Fondo debería estar más perfilada para hacer posible ese debate.
- f. La movilización de nuevos recursos para el desarrollo y la consecución de los Objetivos del Milenio sería un tema a debatir en

<sup>23</sup> Entre 1993 y 2004 el BEI ha otorgado préstamos para el grupo Asia-América Latina por un total de 3.500 millones de euros, de los que el 64% se han destinado a América Latina. El actual mandato del BEI (ALA-III, 2000-2007) está dotado con 2.480 millones.

la Cumbre de Viena, con el objeto de promover el respaldo en torno a las propuestas de “ecoimpuestos” internacionales, como el impuesto a los pasajes aéreos o el combustible de aviación; la facilitación del envío de remesas; la conversión de deuda por educación y desarrollo social, en estudio en España; y las fuentes de recursos planteadas por la “Alianza contra el Hambre y la Pobreza” y por otros gobiernos.

Aunque se han destacado los progresos que ha supuesto el proceso de reforma y descentralización, la capacidad de gestión de la Comisión sigue siendo considerada uno de los principales obstáculos para que la UE se proyecte adecuadamente en América Latina. Entre los problemas más destacados se encuentra la lentitud de los procedimientos de decisión y gestión; los obstáculos que impone el Reglamento Financiero; y la escasez de personal, tanto en los servicios centrales de Bruselas, como en las Delegaciones. Estos hechos tienen implicaciones importantes. En ocasiones, el criterio principal empleado para determinar qué se hace, con quién y como parece ser la carga burocrática prevista de una actuación. El diseño de los programas de cooperación, en ocasiones, parece responder más a la necesidad de “externalizar” la gestión (*outsourcing*), que a otros criterios.

En relación con lo anterior, es necesario mejorar la coordinación y la coherencia entre las distintas direcciones generales y servicios de la Comisión que afectan a las relaciones con América Latina, y en particular Relaciones Exteriores (Relex), Desarrollo (Dev), Comercio (Trade) y Aidco. En materia de planificación y programación, se considera que las DGs Relex y Dev han alcanzado un buen nivel de coordinación, pero no puede decirse lo mismo de Trade y Relex, tal y como se ha señalado en otras secciones de este estudio. Estos hechos han generado una visión fragmentada de la actuación de la Comisión. Como se ha indicado, las acciones de otras direcciones generales (Medio Ambiente, Energía, Investigación) también han de estar mejor integradas en la programación de la Comisión.

Finalmente, en aras de una mayor eficacia de la ayuda comunitaria, parece necesario valorar la posibilidad de introducir criterios de selectividad y generar incentivos adecuados para las metas de “buen gobierno” y mejora de la cohesión social.

## 9.2. CONOCIMIENTO MUTUO: CLAVE PARA AVANZAR EN LAS RELACIONES

En el curso de esta investigación han surgido una serie de percepciones predominantes de los actores de cada una de las regiones sobre la otra (y viceversa) así como sobre las relaciones birregionales. Con frecuencia estas imágenes se convierten en estereotipos que marcan y distorsionan los vínculos, y a veces contribuyen a bloquear el diálogo y la cooperación impidiendo avances.

Una visión en la UE sobre América Latina, que se escucha con frecuencia y que refleja las opiniones de muchos encuestados, es la siguiente: *“América Latina como región ha fracasado. Hasta en la propia región hay dudas sobre su viabilidad como sujeto internacional. En diversos momentos pusimos muchas esperanzas en que surgiera con fuerza en la escena mundial esta especie de “Occidente lejano”. Para Europa, otras regiones están peor y necesitan nuestra ayuda, mientras que otras son más relevantes para nuestros intereses. Los latinoamericanos no entienden esta realidad y nos vienen pidiendo una “relación especial”, pero no hacen sus propios deberes. En suma, no hay que perder demasiado tiempo con América Latina porque sólo nos traerá frustraciones”*.

Por el otro lado, en América Latina aparece con fuerza una visión estereotipada de Europa que va en esta línea: *“Europa nos ha defraudado. Los latinoamericanos pusimos muchas esperanzas en Europa y en concreto en el “modelo europeo”, pero parece que ni siquiera existe tal modelo, y si existiera, los europeos no sabrían cómo compartirlo con nosotros. La UE tiene un discurso “bonito”, pero en el fondo no ofrece nada especial. Cuando hablamos de temas que les complacen, como la cohesión social, los europeos se ponen contentos porque les gusta darnos lecciones, pero cuando pedimos que abran sus mercados sólo ponen excusas. Dejemos de poner nuestras esperanzas en la llamada “alternativa europea”, y seamos realistas”<sup>24</sup>*.

Estos estereotipos son relevantes porque pueden convertirse en realidad. Sólo como efecto de repetirse una y otra vez pueden conformar los “mapas mentales” que guían a los responsables políticos, y de esa manera pueden in-

<sup>24</sup> En esta línea, un embajador latinoamericano contactado para este estudio se refirió a un nuevo “Tratado de Tordesillas” entre la UE y EE.UU., donde el primero efectivamente cede al segundo influencia en América Latina.

fluir en la definición de opciones de política, y se termina produciendo un efecto de “profecía auto-cumplida” dañino para las relaciones bi-regionales.

En el fondo, lo que ha ocurrido es que las dos regiones se han transformado notablemente en el último decenio, de forma que los supuestos que eran válidos antes no lo son ahora. Esto ha abierto una brecha de comunicación que se va ampliando con el tiempo. América Latina vive una época de “post-recuperación democrática” y “post-Consenso” de Washington, mientras la UE se encuentra inmersa en profundas transformaciones debido a la ampliación, la nueva configuración geoestratégica del mundo, el terrorismo global y la influencia de la agenda de seguridad. Si ambas partes no hacen un esfuerzo mayor por entender al otro, el distanciamiento entre sus percepciones e intereses se agrandará cada vez más.

### 9.3. PROPUESTAS PARA MEJORAR EL CONOCIMIENTO MUTUO

En efecto, el conocimiento mutuo es un desafío fundamental de cualquier estrategia europea en la región. Para este fin hay varios tipos de acción que se podría promover o realizar directamente desde la Comisión Europea:

- a. Potenciar la comunicación al exterior y la formación en la Comisión. Con relación al primer aspecto, se ha encontrado que en algunas delegaciones de la Comisión apenas se hace un esfuerzo por atender demandas de información, pero es especialmente preocupante la falta de “cuidado” en el trato a los “eurofilos” locales que buscan pequeños apoyos para organizar actos, realizar investigaciones o publicar análisis o estudios sobre algún aspecto de la UE; se trata de “aliados” claves para la difusión amplia de conocimientos sobre la UE (y sus relaciones con América Latina), y el coste de ese apoyo puede ser modesto. En la sede en Bruselas se podría mejorar sustancialmente la información incluida en la página web de la Comisión para que sea más interesante y más actualizada; es significativo que muchos contenidos relevantes no estén ni en castellano ni en portugués<sup>25</sup>. Por otro la-

do, se podría experimentar con foros electrónicos para que la página tenga carácter interactivo y dinámico<sup>26</sup>.

En otra línea, habiendo fortalecido las representaciones en el exterior, sería fundamental mejorar la formación de los funcionarios de la Comisión Europea encargados del día a día de las relaciones y la cooperación con América Latina. Muchos latinoamericanos consultados para este estudio criticaron el trato poco adecuado que recibieron en las delegaciones locales. Por ello, la formación debe mejorar las capacidades de las Delegaciones en métodos de comunicación, apreciación de otras culturas, etc. Las delegaciones son las verdaderas “embajadas de la Unión” y es esencial que su personal sea muy consciente de su importancia en las relaciones.

- b. Promoción de intercambios entre actores homólogos de las dos regiones, incluyendo aquellos sectores que no son tan activos en las relaciones euro-latinoamericanas. El objetivo sería la mutua sensibilización sobre las realidades de ambas regiones. Los participantes en estos encuentros tendrían el encargo de organizar actos posteriores para transmitir los resultados a otras personas del sector. Algunas entidades nacionales (i.e., Goethe Institut, Fundación Carolina, British Council) ya hacen cosas parecidas, pero se limitan a intercambios con sus países y en general se trata de mejorar el conocimiento de los latinoamericanos sobre el país europeo. Se da poca atención al conocimiento europeo sobre la realidad latinoamericana o al conocimiento de la UE con una perspectiva. Sería interesante que este tipo de entidades, que tienen un enfoque marcadamente nacional, pudieran colaborar en una estrategia conjunta –y de orientación transeuropea— en América Latina.
- c. Impulsar el espacio educativo euro-latinoamericano. Claramente este espacio, aparte de los fines educativos, puede contribuir de manera significativa al conocimiento mutuo. Por lo general, sin embargo, este concepto se limita a programas

<sup>25</sup> En relación a los idiomas, es muy notorio el caso de EuropeAid donde el “home page” para América Latina sólo se encuentra en francés. Un problema más serio ocurrió cuando se

lanzó la convocatoria para EUROsociAL; al principio y durante varias semanas las bases sólo estaban en francés.

<sup>26</sup> En general, el sitio de DG Desarrollo es más dinámico y atractivo. Además, como elemento que fomenta las visitas, tiene un boletín electrónico semanal.



de intercambios de alumnos y profesores. Una propuesta muy escuchada es la de integrar a América Latina en Erasmus Mundo (de hecho en 2005 se han producido las primeras incorporaciones de universidades de esta región en este programa) y otra es de crear un programa tipo “Fulbright” de becas prestigiosas. Aunque en parte ese pretende ser un objetivo de las becas “Albán”, la percepción generalizada es que están lejos de tener ese papel. Estas iniciativas son claves porque en este estudio se ha detectado el creciente interés por América Latina de los jóvenes y los universitarios europeos. Por otro lado, Europa tendría que ser un destino atractivo para estudiantes latinoamericanos frente a Estados Unidos, donde los costes son más altos y hay más barreras (como los requisitos para los visados). Para la UE es un interés estratégico convertirse en un referente académico de primer orden, y este espacio puede contribuir a ese fin, al tiempo que se fomenta lazos humanos más fuertes.

- d. Aunque el componente de intercambios es fundamental, habría que incluir otros elementos. Al respecto, es preocupante el estado de los centros de formación y estudios latinoamericanistas en Europa, algo que a medio plazo tendrá fuertes repercusiones en las relaciones. Esta situación obedece en gran medida a tendencias generales en el mundo académico (como el cuestionamiento de los estudios de regiones y el enfoque creciente en ejes temáticos en el campo del desarrollo), que están teniendo un efecto negativo en general. Uno de los resultados es que algunos centros de estudios de América Latina han cerrado, mientras otros se están reconvirtiendo en centros de estudios hemisféricos, donde —tomando en cuenta el contexto competitivo para la búsqueda de fondos— el peso de los recursos posiblemente se concentrará en analizar cuestiones relacionadas con Norteamérica<sup>27</sup>. Los centros que quedan se mantienen a base de limitados apoyos institucionales, pero se ven compelidos de manera creciente a buscar recursos vinculados a proyectos de duración definida y con un en-

foco bastante coyuntural, con lo cual están obligados a reducir la investigación más profunda y con una orientación más innovadora y experimental. Evidentemente, la Comisión no puede resolver por sí sola esta situación, pero puede hacer una llamada de atención a las autoridades nacionales y buscar nuevas formas de darles apoyo<sup>28</sup>, especialmente para actividades realizadas en colaboración con contrapartes latinoamericanas. Finalmente, hay que recordar que la situación es más grave si cabe para centros de estudios europeos en América Latina.

- e. Difundir mejor al interior de la Comisión y entre los Estados miembros el contenido y las oportunidades que abren los Acuerdos de Asociación. Aunque ahora se limitan a dos países, México y Chile, eventualmente habrá una red completa de acuerdos y sería importante que diversos servicios de la Comisión se adapten a esta nueva realidad, creando programas y unidades específicas para atender la demanda creciente. El gobierno de Chile ha sido muy pro-activo a la hora de desarrollar ese Acuerdo, y seguramente puede ofrecer algunas lecciones interesantes para esta tarea.

Por último, una propuesta concreta que puede servir a todos estos fines consistiría en la creación de un organismo birregional que tuviera entre sus objetivos prioritarios la mejora del conocimiento mutuo. Esta entidad, que podría llamarse la Fundación Euro-Latinoamericana (FEL) o algo similar, sería de carácter público-privado, similar a la Fundación Asia-Europa establecida en 1997<sup>29</sup>. Esta fundación daría más visibilidad a las relaciones, entre otras razones, por la participación en su Consejo Asesor de reconocidas personalidades de las dos regiones. Su mandato abarcaría los estudios, el diálogo no formal, la formación y la promoción de intercambios, incluyendo la cultura. Aunque se establecería originalmente en una de las dos regiones, eventualmente debe tener dos sedes para conseguir un mayor impacto. En cuanto a su financiamiento, si bien la Comisión tendría que aportar el fondo semilla inicial, es fundamental que haya contribucio-

<sup>27</sup> Un ejemplo reciente es el Institute for Latin American Studies en Londres, que al fusionarse con otro centro ha dado lugar al nuevo Institute for the Study of the Americas. (<http://americas.sas.ac.uk/about/>).

<sup>28</sup> El Observatorio de Relaciones Europa - América Latina (OBREAL) es un ejemplo de lo que se puede hacer, aunque habría que buscar mecanismos distintos, con vocación de permanencia, que permitan una participación más amplia y especialmente más innovadora temática y metodológicamente.

<sup>29</sup> Ver <http://www.asef.org/>

nes institucionales de varios Estados miembros, gobiernos latinoamericanos y entidades privadas, de manera que se garantice su sostenibilidad e independencia<sup>30</sup>.

## 10. Hacia una asociación estratégica

Como se ha señalado en varias ocasiones, es necesario que se vaya concretando en qué consiste la relación estratégica y cómo se puede avanzar hacia ella. Para este fin pareciera que uno de los contenidos básicos tendría que ser el trabajo conjunto a favor de un multilateralismo más eficaz y equilibrado. En cuanto a la construcción de los vínculos birregionales, los Acuerdos de Asociación constituyen, sin duda, las piedras angulares. Lograr una red completa de estos acuerdos abarcando toda América Latina aseguraría una plataforma mínima para alcanzar una verdadera asociación en el medio plazo. De forma paralela y a nivel general es fundamental mejorar los diversos mecanismos de diálogo que muestran señales de agotamiento, lo que repercute en la falta de dinamismo en las relaciones.

### 10.1. LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA Y EL OBJETIVO DE UN MULTILATERALISMO EFICAZ

El compromiso con el multilateralismo ha adquirido mayor relevancia y visibilidad en el diálogo birregional a través del proceso de cumbres. Ello responde a principios muy asentados en la política exterior y a opciones estratégicas de ambas regiones, pero también a la necesidad de reaccionar ante los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, las guerras de Afganistán e Irak, lo que se percibe como una política unilateral y hegemónica por parte de Estados Unidos, y la necesidad de encontrar respuestas eficaces a las nuevas amenazas del “terrorismo global”.

Para ambas regiones el multilateralismo no es una opción. Es una necesidad y un imperativo. El estudio ha constatado que existe un alto

grado de consenso al respecto. América Latina y el Caribe y la UE, que en conjunto suponen una cuarta parte de los Estados que integran la comunidad internacional, son un soporte esencial del sistema multilateral. Si ambas regiones dejan de respaldar ese sistema, ¿qué otro grupo de Estados va a hacerlo? Los actores de ambas regiones se ven a sí mismos como participantes activos de ese sistema —en particular, la UE— y consideran que su contribución es esencial para sostener los regímenes y las organizaciones internacionales y el entramado de normas y convenciones que contribuyen, pese a sus debilidades, a asegurar cierta gobernanza global. Es, además, parte de la identidad y la imagen propia de ambas regiones en relación a otros actores internacionales, como Estados Unidos. El respaldo a Naciones Unidas, al Protocolo de Kyoto o la Corte Penal Internacional, en especial en momentos difíciles como los que ha supuesto la guerra de Irak, cumple una importante función a la hora de construir la imagen y la identidad colectiva de europeos y latinoamericanos en el sistema internacional.

Promover el multilateralismo exige la concertación de posiciones en los foros internacionales. Este es uno de los propósitos de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y en las conferencias ministeriales que se realizan en ámbitos concretos. Sin embargo, la dinámica y formato de las Cumbres no siempre permiten traducir a hechos concretos ese compromiso multilateral. Como ilustró la Cumbre de Guadalajara en relación a la guerra de Irak, estas reuniones son útiles para crear audiencia y dar más visibilidad a las posiciones políticas de ambas regiones ante los temas más acuciantes de la agenda internacional. Sin embargo, después de tres reuniones de este tipo, y a pesar del trabajo de preparación que se haya podido realizar, los resultados son excesivamente genéricos y no permiten adoptar acuerdos concretos. En el trabajo previo apenas se considera la agenda multilateral, y a menudo sólo se actúa de manera reactiva. Se siguen utilizando los mecanismos clásicos —la negociación diplomática en Nueva York o Ginebra—, con muy poca participación de la Comisión Europea, sin debates ni toma de posición en las instancias latinoamericanas de concertación política, y no existe trabajo preparatorio a niveles intermedios —altos funcionarios, sectores sociales o académicos— ni mecanismos de seguimiento posterior. Estos hechos explican, en parte, el creciente escepticismo que suscitan las Cumbres y en general esta modalidad de diplomacia multilateral.

<sup>30</sup> Para este fin, existen redes de fundaciones internacionales interesadas en trabajar en América Latina. Al respecto, una creada por el Centro Europeo de Fundaciones (<http://www.efc.be>) podría adherirse a una iniciativa de este tipo (*Latin America & Caribbean Funders Network*).

Se ha constatado que en las relaciones birregionales coexisten distintas visiones y enfoques sobre el multilateralismo y su papel en la política internacional. En primer lugar, encontramos una concepción que podría denominarse “westfaliana” o “moderna”. Por otro, la visión “postwestfaliana”, “postmoderna” o “cosmopolita”<sup>31</sup>. Aunque en las dos regiones existen elementos de ambas, en América Latina domina la visión “westfaliana” del multilateralismo, por el que este se considera un garante o refuerzo de la soberanía nacional, una ventana de oportunidad para la proyección internacional del Estado, y un instrumento para satisfacer a menor coste unos intereses que generalmente se definen a escala nacional. La UE, por el contrario, se encuentra más cerca de una visión “postwestfaliana” o “cosmopolita” del multilateralismo, que se percibe como el mecanismo más eficaz y legítimo para satisfacer unos intereses que se definen en mayor medida en términos globales o regionales, facilitar la provisión de bienes públicos globales, y contribuir a la formación de normas y regímenes y a la gobernanza global.

Como puso de manifiesto la “Cumbre” de Naciones Unidas de Nueva York en septiembre de 2006, no existe consenso en el seno de cada región, y/o entre ambas regiones en un buen número de asuntos de la actual agenda multilateral, como la reforma de Naciones Unidas y en particular del Consejo de Seguridad. Existe acuerdo respecto a la necesidad de fortalecer y reformar este órgano para que tenga más eficacia, representatividad y legitimidad, pero hay fuertes discrepancias dentro de cada región respecto a las modalidades concretas de esa reforma. Tampoco hay acuerdo en el debate sobre las reglas del uso de la fuerza, la “intervención humanitaria” y la “responsabilidad de proteger”. Respecto a este último, la Cumbre de Naciones Unidas Nueva York mostró que algunos países de América Latina, como Cuba, Venezuela o, de manera más matizada, Brasil, tienen una posición contraria a dichas intervenciones al percibir que puede violentar el principio de no intervención y legitimar el “nuevo imperialismo democrático” por el que abogan ciertos académicos europeos y estadounidenses. Sin embargo, otros, como Argentina, Chile o Perú, han apoyado expresamente este

---

<sup>31</sup> La expresión “moderno” y “postmoderno”, aplicada a la visión del Estado, la soberanía y la política exterior, se ha tomado de Robert Cooper. La expresión “cosmopolita” alude a la visión neokantiana de la “gobernación democrática cosmopolita” de autores como David Held, Ulrich Beck o Mary Kaldor.

principio, alineándose con la UE, que lo ha respaldado sin fisuras.

Un tercer ámbito de desacuerdos es el referido a la Nueva Arquitectura Financiera Internacional (NAFI) y la reforma de las instituciones financieras internacionales, en el que ni la UE ni América Latina actúan con agendas concertadas, y existe una correlación de poder de voto en la que cualquier cambio en el statu quo, a favor de países en desarrollo, podría suponer menos votos para la UE. Finalmente, en la Organización Mundial de Comercio (OMC) la UE y América Latina —sea en el “Grupo de Cairns” o en el Grupo de los 20— siguen estando en campos enfrentados debido a profundas discrepancias sobre agricultura y los denominados “temas de Singapur” (mercados de contratación pública, política de competencia, facilitación del comercio, protección de la inversión extranjera...), aunque puede haber acuerdos parciales sobre el trato a los países menos adelantados.

Esas diferencias, sin embargo, no son tan acusadas como las que suelen darse con las posiciones de Estados Unidos. La UE sigue siendo considerada el “socio natural” de América Latina (y viceversa) en muchos ámbitos multilaterales. Hay ámbitos de cooperación en el marco multilateral en los que existen expectativas, y posibilidades, para la concertación política y desarrollar agendas concretas de cooperación (Fonseca 2005). En primer lugar, se encuentra el fortalecimiento y la reforma de Naciones Unidas. La concertación parece factible en torno a algunas reformas al sistema de Naciones Unidas propuestas por el Secretario General en el informe *Larger Freedom* (Naciones Unidas, 2005) y aprobadas por los Estados miembros de la organización en la sesión extraordinaria de alto nivel de la Asamblea General de 14-16 de septiembre de 2005, y que requieren desarrollo posterior; entre ellas:

- La creación de un nuevo Consejo de Derechos Humanos;
- El fortalecimiento del ECOSOC y de sus capacidades para dar seguimiento a las políticas de cooperación para el desarrollo;
- La creación de una Comisión de Consolidación de la Paz, aprobada en diciembre de 2005.
- El fortalecimiento de las capacidades de Naciones Unidas para la respuesta humanitaria.

- La lucha contra la proliferación de armamentos, y en especial, frente a las armas ligeras.

En estas cuestiones, un diálogo especializado o un trabajo preparatorio más intenso ante la Cumbre de Viena de 2006 puede contribuir a gestar consensos más concretos entre ambas regiones.

La nueva agenda de la cooperación internacional y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) constituyen otro ámbito de común interés, en particular respecto a las siguientes cuestiones: la aplicación de los ODM en los países de renta intermedia, en relación a la cohesión social y los problemas de desigualdad que caracterizan a los países latinoamericanos; y el seguimiento del “Consenso de Monterrey” y la financiación del desarrollo, prestando atención a la generación de ahorro nacional; al papel de la inversión extranjera directa, a la creación de nuevos instrumentos de movilización de recursos, como “ecoimpuestos” internacionales, a partir de las propuestas que se han planteado por parte de la “Alianza contra el Hambre” y determinados países de América Latina y la UE. Las propuestas de canje de deuda por educación promovidas por algunos países latinoamericanos y de la UE también pueden ser objeto de atención específica.

La construcción de la paz y la prevención de la guerra y el conflicto armado, estableciendo mecanismos para vincular América Latina con la política de prevención de conflictos de la UE. En este ámbito, se ha planteado desde distintos actores la oportunidad y/o la necesidad de promover la cooperación entre la incipiente política europea de seguridad y defensa (PESD) u otras organizaciones regionales, como la OSCE, con organizaciones como la OEA o los grupos subregionales —Mercosur, la CAN o Centroamérica—. Y sus agendas de “seguridad democrática” o “seguridad cooperativa”. En concreto, un diálogo político y una cooperación reforzada en esta materia entre la UE, la OSCE y la OEA puede contribuir a que América Latina fortalezca sus capacidades para la prevención y gestión de crisis y conflictos y para desarrollar e implementar medidas de fomento a la confianza y la seguridad en América Latina. Esto podría darse, por ejemplo, mediante un diálogo especializado sobre paz y seguridad regional e internacional en el nuevo escenario posterior al 11-S, que fortalezca los vínculos que ya existen entre la Organización

para la Seguridad Cooperación en Europa (OSCE) y la OEA, específicamente con su Comité de Seguridad Hemisférica. Una de las acciones de prevención que podrían plantearse en el corto plazo podría ser la creación de un observatorio birregional de prevención de conflictos y paz y seguridad, que fomente el análisis y la cooperación especializada para prevenir aquellas situaciones que pudieran desembocar en conflictos internacionales o internos; analizar los riesgos del etno-nacionalismo emergente, y los vínculos entre la seguridad, la quiebra de las instituciones estatales y los problemas sociales en los denominados “estados frágiles” y “estados fallidos” de la región; y promover un papel más activo de ambas regiones en la agenda de la consolidación de la paz y la reconstrucción postconflicto, a partir de casos como el de Haití. De igual manera, en este ámbito se ha detectado la demanda de una mayor cooperación birregional en materia de reforma del sector seguridad, y apoyo a la seguridad ciudadana.

Para fortalecer el marco multilateral para la no proliferación y el desarme, América Latina y la UE deben promover conjuntamente un Tratado Internacional para regular el marcaje, trazabilidad y tráfico ilícito de armas ligeras.

En materia ambiental, el desarrollo de la Agenda 21 y el Plan de Implementación de Johannesburgo también pueden ser cuestiones relevantes para la cooperación birregional. Ambas regiones cuentan ya con cierta trayectoria en cuanto a concertación de posiciones en el desarrollo de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, y se puede ampliar más allá del año 2012. A medio plazo, la CE puede promover programas piloto para alentar la participación de gobiernos y empresas de América Latina y la UE en los mecanismos de la Convención y el protocolo de Kyoto —desarrollo limpio, implementación conjunta y comercio de emisiones—, en el marco de una revisión más amplia de la cooperación de la CE con América Latina en materia ambiental, con participación de las DG de Energía y de Medio Ambiente.

Promover nuevos consensos internacionales en materia de drogas ilícitas que reconozcan la relación existente entre la erradicación de las drogas y el desarrollo, y de la necesidad de hacerles frente en su conjunto. Aunque este tema ya es objeto de un diálogo especializado, se considera que es necesario darle continuidad y revisar su orientación y contenidos para que

tenga más incidencia en el marco multilateral y en particular en las Naciones Unidas, en las que la UE y América Latina pueden promover nuevos consensos y/o la revisión de algunos ya existentes. Después de varias décadas de lucha contra las drogas ilícitas y de la aplicación de enfoques que no han logrado reducir significativamente la oferta, es necesaria una reflexión renovada basada en una evaluación conjunta de las intervenciones que han involucrado a ambas regiones, en especial las que pretendían la reducción de la oferta. En esa evaluación se debería tener presente, además de su impacto en la reducción de la oferta y el consumo, sus efectos sociales, económicos, políticos y medioambientales. No se han de excluir de antemano cuestiones controvertidas, como la calificación actual de la hoja de coca, y deben estar insertas en una política más amplia de prevención de conflictos en el área andina. Esa reflexión debe considerar nuevos enfoques basados en la reducción o mitigación del daño, el desarrollo alternativo y la erradicación manual concertada con las comunidades, que difícilmente podrán ser promovidos en los foros internacionales si la UE y América Latina no lo hacen. Para ello, es necesario alentar un debate abierto en el seno de la UE que contemple las iniciativas del Parlamento y del Consejo Europeo contenidas en el informe Catania.

Otro ámbito relevante para la cooperación es la sociedad de la información y la cooperación en materia de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La gobernabilidad transparente, multilateral y democrática de Internet, incluyendo la internacionalización del sistema de gestión de los dominios —ahora en manos del consorcio privado ICANN, al que el gobierno de Estados Unidos otorgó esa concesión—, constituye un ámbito de interés común que requiere soluciones multilaterales y la eventual creación de una agencia pública en el seno de Naciones Unidas. La Cumbre de la Sociedad de la Información que se celebra en Túnez en noviembre de 2005 y el proceso posterior constituye un escenario favorable para la acción birregional en este ámbito.

## **10.2. HACIA UNA “RED” DE ACUERDOS DE ASOCIACIÓN**

Según la estrategia “interregionalista” aprobada en los Consejos de Corfú y de Essen (1994), se debería establecer una “asociación birregional” basada en una “red” de acuerdos de asociación y libre comercio con Mercosur,

Chile y México, compatibles con las normas de la OMC, y de acuerdos de cooperación “de tercera generación” con los países andinos y con Centroamérica, que no incluirían zonas de libre comercio debido a su menor nivel de desarrollo. Ese diseño respondía a intereses económicos emergentes de la UE y de América Latina, interesada en diversificar sus vínculos externos; reflejaba la heterogeneidad de la región; y era la respuesta al “nuevo regionalismo” latinoamericano y al desafío del ALCA.

En la actualidad, el escenario es distinto, y la estrategia debe adaptarse. El incentivo que supone el ALCA es menor, pues ese acuerdo está estancado y Estados Unidos ha optado por acuerdos de libre comercio con países o grupos concretos. Además, allí donde hay acuerdos de libre comercio con Estados Unidos que pueden afectar a intereses europeos—en Chile y México—, la UE ya ha firmado los correspondientes acuerdos de asociación. Por otra parte, el incierto futuro de las negociaciones multilaterales de la OMC dificulta el avance hacia nuevos acuerdos subregionales entre la UE y América Latina, particularmente en el caso de Mercosur. Finalmente, los países andinos y centroamericanos, con apoyo de algunos Estados Miembros, han rechazado ese modelo de “dos velocidades” que sólo les permitía acceder a acuerdos “de tercera generación” y han ejercido fuertes presiones para acceder a “verdaderos” acuerdos de asociación, considerando que los firmados en 2003 entre la UE y ambos grupos no responden a sus expectativas. La Comisión no ha dejado de recordar que ello comportaría fuertes costes para sus economías, debido a las pronunciadas asimetrías existentes, y que el mantenimiento de las preferencias unilaterales y recíprocas del SPG-plus representaría una opción mejor.

Estos cambios no deben llevar a un cambio radical de estrategia, que optara por el marco de la OMC para promover la liberalización multilateral, abandonando los acuerdos de asociación. Si se adoptara esa estrategia “multilateralista”, tal y como han propuesto algunos observadores, las relaciones entre ambas regiones quedarían vacías de contenido económico, al albur de las inciertas negociaciones de la OMC. Esa estrategia, además, no respondería a los intereses de la UE en los ámbitos de los servicios, las compras públicas, la protección de inversiones y otros temas en los que los acuerdos subregionales permiten ir mucho más allá de lo que se acuerde en la OMC. Fi-

nalmente, esa opción supondría fuertes costes en términos de credibilidad de la UE y debilitaría notablemente su influencia política en la región.

En este contexto, la mejor opción para la UE es mantener, con ajustes, la estrategia “inter-regionalista” y completar la red de acuerdos de asociación, aunque aplicando un modelo más flexible de acuerdos. El objetivo ha de ser cerrar la negociación con Mercosur en 2006, e iniciarlas en ese mismo año con los países andinos y centroamericanos. Ese calendario parte del hecho de que la Conferencia Ministerial de la OMC de diciembre de 2005, aun con sus limitados resultados, ha aclarado algunas dudas respecto al futuro de esa negociación. Tal y como se planteó en los escenarios contemplados en la primera parte, ese resultado debería llevar a reactivar la negociación con Mercosur y a iniciarla con los otros grupos. Como contrapartida, ello exigiría hacer algunas concesiones en materia agrícola, sin esperar a lo que pueda acordarse en el marco multilateral.

Para la mayor parte de los actores de las relaciones birregionales la firma de estos acuerdos es una de las dimensiones más importantes de las relaciones, y en cierta forma, se han convertido en el indicador del éxito o el fracaso de las mismas. La impresión de estancamiento de las relaciones se debe, en gran medida, a la imposibilidad de firmar el acuerdo UE-Mercosur en la fecha propuesta de octubre de 2004, que ha suscitado una reflexión más amplia sobre las posibilidades reales de firmar tales acuerdos, y la resistencia a abrir negociaciones para los acuerdos con Centroamérica y la CAN. El fracaso de las negociaciones UE-Mercosur no es imputable en exclusiva a la UE. Se destaca que su posición—negativa a hacer concesiones en agricultura, exigencias en otros capítulos como apertura en manufacturas, servicios y contratación pública— es una de las razones del mismo, pero también inciden negativamente las disputas entre Argentina y Brasil, y el escaso interés de este último país por culminar la negociación. Pese a ello, el Acuerdo con Mercosur se ha convertido en una verdadera prueba sobre el estado de dichas relaciones. Si en la Cumbre de Viena no puede presentarse ese Acuerdo, o no se inician las negociaciones con Centroamérica y la CAN, la percepción de fracaso puede ser generalizada.

El fracaso de la negociación con Mercosur y las exigencias establecidas en Guadalajara para los acuerdos con CA y la CAN se perciben de ma-

nera muy dispar. Desde la perspectiva dominante en la CE, la negociación con Mercosur ha demostrado que un acuerdo de integración birregional como el que se persigue exige unas condiciones mínimas en cuanto a libre circulación, que sólo una unión aduanera real puede garantizar. Pero al mismo tiempo se constata que ni Mercosur ni los otros grupos van a lograr ese objetivo a corto plazo, aunque Centroamérica es el grupo que podría acercarse más. Ello se debe tanto a dificultades internas como a condicionantes externos, como es el caso de los TLC que Estados Unidos está impulsando en el área andina. Por consiguiente, a juicio de un buen número de observadores esos acuerdos, en las condiciones actuales, no son posibles. Se ha sugerido que este tipo de acuerdos “OMC-plus”, aunque más factibles con países individuales, como Chile o México, no son realistas en las negociaciones birregionales, y esa agenda tan exigente impide que se pueda negociar. Es decir, que “lo mejor es enemigo de lo bueno” y serían preferibles unos acuerdos “ligeros” más limitados, pero más factibles. A ello se le suma la percepción de que en realidad, ni la UE ni algunos de los participantes latinoamericanos —en particular Brasil— están dispuestos a hacer las concesiones necesarias; y que en realidad lo que se busca es ganar tiempo hasta que se despeje el panorama multilateral, y culminen las negociaciones de la OMC. Esta cuestión también ha suscitado interrogantes sobre la estrategia de la Comisión y la integración de sus distintos servicios. El deseo de la DG-Trade de lograr un acuerdo óptimo desde el punto de vista de su racionalidad económica conduce a obviar la dimensión política y de cooperación de los acuerdos. En situaciones como la que atraviesa el área andina, esas dimensiones pueden ser mucho más importantes que la comercial.

En relación a la CAN, la negociación plantea un reto muy complejo. La evaluación conjunta debería conducir a un ajuste de percepciones y a concesiones por ambas partes. Por parte de la UE, a reconocer que sus exigencias son excesivas y que se debe ofrecer un acuerdo más flexible, asumiendo que esos países, en la práctica, han abandonado el objetivo de la unión aduanera. El hecho cierto es que algunos países andinos ya están optando por los acuerdos con Estados Unidos. Ello puede contribuir a fragmentar ese grupo y conduciría a efectos contrarios a los deseados en cuanto a la integración regional, la estabilidad y la gobernanza democrática de estos países. Se ha señalado que la UE, al plantear exigencias excesivas des-

de el punto de vista comercial, se está marginando a sí misma en el contexto andino, privándose de capacidad de influencia ante un escenario regional con una gran potencial de inestabilidad. Por parte de la CAN, se debería reconocer que es necesario fortalecer la integración y seguir actuando como grupo. En este contexto, la UE podría tener una posición más proactiva, respaldando los esfuerzos de los órganos de la CAN por mantener la integridad de las instituciones y las normas andinas.

### **10.3. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN: MÁS ALLÁ DEL LIBRE COMERCIO**

La idea de que los acuerdos con la UE son distintos en su diseño y contenido a los que promueve Estados Unidos no tiene mucha aceptación. Estos acuerdos son valorados como opción de diversificación de las relaciones económicas exteriores, ya que otorgarían más autonomía a los países firmantes. Sin embargo, son similares a los que promueve Estados Unidos en lo referido al libre comercio, pues se ha buscado de manera deliberada lo que en el caso de México se denominó “paridad NAFTA”. A ello contribuye el hecho de que la cláusula democrática sea considerada un “seguro de riesgo” que sólo se activaría en caso de una involución grave; y, sobre todo, a que en el caso de México los componentes no comerciales del acuerdo apenas se han desarrollado. Chile, como se indicará, es un interesante modelo de contraste.

Estos acuerdos son problemáticos en lo referido al vínculo entre comercio, desarrollo, y cohesión social, que es una cuestión crucial de la actual discusión sobre política económica y de desarrollo en América Latina, y que en modo alguno es automático. Es cierto que la normativa multilateral de la OMC no deja mucho espacio para alterar su diseño básico, pero son muchos los actores que señalan que este tipo de acuerdos deben estar precedidos de estudios de impacto ex-ante que analicen ese vínculo entre comercio, empleo y reducción de la pobreza. También parece necesario evaluar sus consecuencias ex - post. Estos análisis podrían realizarse conjuntamente, para asegurar su apropiación por ambas partes y su utilidad como herramienta de aprendizaje para el diseño ulterior de políticas y de los programas de cooperación. En el Acuerdo en vigor con México desde hace cinco años no se ha realizado tal evaluación, y se sabe muy poco respecto a su impacto económico y social. Los datos agrega-

dos muestran un aumento significativo del comercio y la inversión, aunque las cifras son poco fiables. Sí se puede afirmar que la participación de las pequeñas y medianas empresas (pymes) es baja, y sólo son las grandes empresas las que aprovechan las oportunidades comerciales del Acuerdo. Este hecho parece deberse a la debilidad del sector, a la orientación de las pymes al mercado interno y al de Estados Unidos, a la falta de políticas de apoyo, y al desconocimiento general del Acuerdo.

Los vínculos entre comercio y medio ambiente tampoco están adecuadamente tratados en los acuerdos de asociación. Esta cuestión deberá estar contemplada en los estudios de sostenibilidad, y dar paso a una política de cooperación en materia ambiental, en paralelo al acuerdo, o a un “acuerdo paralelo” en esta materia, que sea compatible con las metas ambientales contempladas en la agenda multilateral y en los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

La negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo. Si estos acuerdos se firman, y dejan atrás las preferencias del SPG-plus que entrará en vigor en 2006, será necesario asegurar que su condicionalidad en materia de derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente sigue vigente; la fórmula de un “acuerdo paralelo” podría responder a esa necesidad.

El Acuerdo de Asociación con Chile sugiere, sin embargo, que los acuerdos de asociación tienen un gran potencial si existen otros intereses además de la liberalización económica. La dimensión comercial puede ser complementada con acciones de cooperación orientadas en mayor medida al fortalecimiento institucional —calidad de las instituciones y de los marcos reguladores—; a las políticas de reconversión productiva; al tratamiento de las asimetrías; y a la mejora de las políticas públicas en ámbitos como la ciencia y la tecnología y la educación superior. En este contexto, el Acuerdo UE-Chile contrasta con el firmado con México y define caminos a seguir. Este acuerdo ha sido complementado con acciones en esos ámbitos, con un acuerdo sobre ciencia y tecnología, y acciones de apoyo a las pequeñas y medianas empresas y al diálogo social, estando en estudio otros aspectos. Ello remite, además, a las demandas planteadas por los países de

mayor desarrollo relativo de la región, que reclaman acciones de cooperación más adaptadas a su realidad. Este caso también plantea interrogantes de cara a la CE y a los servicios de la Comisión. En la práctica, el desarrollo de los acuerdos sólo afecta a las direcciones generales de comercio, relaciones exteriores, y a Europeaid, con una participación muy reducida de otras direcciones competentes en ámbitos como medio ambiente, investigación, competencia, cultura o aspectos sociales.

#### **10.4. UNA REFLEXIÓN SOBRE LOS MECANISMOS DE DIÁLOGO**

En su trayectoria de varias décadas, la UE ha desarrollado una serie de instrumentos bastante sofisticados para su acción exterior. Entre ellos destacan los mecanismos para llevar a cabo diálogos regulares con terceros países. Estos mecanismos son muy importantes porque permiten concertar con otros dentro de un marco mínimamente institucionalizado. Es decir, facilitan reglas mínimas para lo que podrían ser relaciones inestables. Como las reuniones que conforman la parte visible de estos mecanismos se suelen organizar de forma periódica, las partes están obligadas a trabajar sobre agendas comunes y planificar actividades concretas. Pero también existe el riesgo de que encoresen las relaciones, al burocratizarlas y quitarlas todo el dinamismo y la creatividad que debería existir.

No es fácil realizar un balance de los mecanismos de diálogo entre la UE y América Latina, pero la percepción dominante de interlocutores de ambas regiones es que hay cierto agotamiento en el modelo actual, empezando con las Cumbres, y sobre todo en relación a las diversas reuniones ministeriales (UE-Grupo de Río, UE-Mercosur, UE-Chile, Diálogo de San José), las conferencias interparlamentarias y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y otros actores como las empresas y las administraciones regionales y locales. Se percibe, en concreto, que hay más retórica que contenido; que los acuerdos alcanzados no tienen el seguimiento adecuado; que en algunos casos los marcos de diálogo se superponen y duplican, y en otros casos no existen marcos adecuados. Por ejemplo, en las relaciones entre la UE y ciertos países, como Colombia, hay que recurrir a canales diplomáticos bilaterales clásicos o a foros *ad hoc* de donantes para dialogar sobre el proceso de paz, ya que por distintas ra-

zones este asunto no se trata en el diálogo sub-regional ni en el proceso de Cumbres.

No hay que dramatizar este problema porque en cierta medida refleja una situación esperable de unas relaciones maduras. Como se ha señalado, la agenda y las realidades en ambas partes han cambiado, los líderes son distintos, y si se quiere realmente dar un salto en las relaciones, los mecanismos de diálogo también deben adaptarse. Al respecto se pueden identificar cuatro desafíos principales, a saber:

- a. Mejorar la coherencia entre los distintos tipos y niveles de diálogo. Quizás uno de los problemas más serios es que se han acumulado diversos foros de diálogo que se superponen y frecuentemente se repiten. En la reciente reunión ministerial birregional se produjeron seis diálogos separados (algunos duraron apenas un par de horas). Formalmente era necesario hacer esto, y evidentemente tiene sentido desde el punto de vista de la eficiencia (se da respuesta a esa necesidad con las menores complicaciones posibles), pero no parece una forma muy efectiva de mantener un diálogo profundo y sosegado, ni de potenciar las relaciones.
- b. Alcanzar un mayor grado de institucionalización en la cooperación birregional. Cada foro de diálogo se ha institucionalizado en un sentido minimalista (reuniones periódicas), pero adolecen de mecanismos sólidos de seguimiento. El Grupo Birregional para las Cumbres se activa fundamentalmente para los preparativos de los encuentros, pero no se desarrolla su potencial de monitoreo y dinamización de las relaciones. En los otros foros, la situación es similar.
- c. Aumentar la implicación de los Estados miembros. Otro dato que destaca de la reunión ministerial de mayo de 2005 es la participación limitada de ministros europeos. Este hecho, que refleja cierta dejadez por parte de muchos Estados miembros, envía un mensaje de desinterés a los socios latinoamericanos. Este comportamiento quizás se deba a la proliferación de reuniones de este tipo y problemas de agenda, pero un motivo más significativo es la percepción de que en estos encuentros apenas se avanza. Esto parece ser así porque el formato es muy rígido y se privilegia lo declarativo por encima de lo operativo.



d. Involucrar más sistemáticamente a actores sociales. En general, debido a su carácter formal, las organizaciones de la sociedad civil, empresas y otros actores sociales sólo tienen una participación puntual y limitada en el diálogo birregional. Aunque se ha aumentado la utilización de los encuentros-consultas, siguen siendo separadas de procesos oficiales, con lo cual su utilidad para las grandes decisiones es cuestionable, si bien al menos permiten cierto acercamiento entre distintos ámbitos. Pareciera deseable, desde el punto de vista de la legitimidad y de la eficacia ampliar esta participación en futuro.

### **10.5. PROPUESTAS PARA MEJORAR LOS MECANISMOS DE DIÁLOGO**

Una primera serie de recomendaciones tiene que ver con las Cumbres, el máximo nivel del diálogo birregional. Son fundamentales para darle un perfil más alto a las relaciones, pero al mismo tiempo —de no cambiar la actual tendencia— pueden convertirse fácilmente en una carga que gravita sobre el conjunto.

Una propuesta al respecto es que se crea algún mecanismo más estructurado de seguimiento e implementación de los acuerdos en el periodo inter-cumbres. Para ello, se podría conformar una Secretaría Pro-témpore que integrara a los organizadores de la Cumbre anterior y la siguiente —además de la Comisión Europea y la organización subregional correspondiente al país anfitrión—. Este órgano sólo supondría un nivel superior de institucionalización al existente, pero sería un salto importante en la construcción de “birregionalidad”. La experiencia de las Cumbres Iberoamericanas puede ofrecer lecciones útiles ya que existe un sistema desde hace 15 años. Obviamente ha tenido sus problemas, pero al funcionar sobre reglas consensuadas, todos los países asumen este papel con responsabilidad y ha sido una forma idónea y de bajo coste para asegurar continuidad en el proceso.

Para el seguimiento también se podría explorar la posibilidad de intensificar y sistematizar la coordinación entre el Grupo de Embajadores Latinoamericanos (GRULA) en Bruselas con distintas instancias comunitarias y de la UE. Para ello, el GRULA tendría que mejorar sus propios mecanismos internos de concertación de posiciones, pero si se crea este mecanismo, tendrán amplios incentivos.

Los dos puntos anteriores también pueden contribuir a dar mayor peso a la diplomacia tradicional frente a la diplomacia presidencial que domina las Cumbres y que no ha demostrado tanta eficacia como se esperaba. Aun cuando no se puede despreciar la diplomacia de Cumbres, sería conveniente volver a la clásica para ganar en eficacia, flexibilidad, y continuidad política.

Otra idea vinculada a las Cumbres se refiere a “recuperar” (y si todavía existe, darle más relieve) las reuniones birregionales de responsables de cooperación que empezaron en 2002. Este nivel de encuentro, de carácter intermedio, podría ser una forma de operacionalizar el diálogo y también de ir construyéndolo desde abajo. Sin crear burocracias añadidas, habría que dotar a este órgano de instrumentos adecuados, no sólo para facilitar los programas y acciones conjuntos, sino también para compartir medios y capacidades, tanto en la elaboración de diagnósticos, como en la evaluación de resultados. Este mecanismo podría también facilitar la coordinación con donantes multilaterales.

Además de las Cumbres, sería importante promover ciertos diálogos sectoriales. Este tipo de diálogo permite abrir nuevas áreas de cooperación basadas en las políticas comunitarias internas potencialmente aplicables a los retos latinoamericanos, particularmente como medio para la transferencia de conocimiento. Por ejemplo, un diálogo birregional sobre cooperación transfronteriza podría estimular procesos relevantes para la integración latinoamericana.

En concreto, se propone potenciar o establecer los diálogos sectoriales sobre seguridad, migraciones, drogas ilícitas y otros temas de interés común. En el ámbito regional, cuestiones como el medio ambiente, la paz, la seguridad y la prevención de conflictos requieren foros especializados para forjar consensos e involucrar todo tipo de actores. Partiendo de la experiencia del diálogo especializado sobre drogas que involucra a la UE y los países andinos, se puede desarrollar un diálogo especializado a nivel birregional. Este diálogo además de servir de instrumento de lucha contra el problema de las drogas, favorecería la concertación de políticas en la región. Estos diálogos también pueden ser pertinentes a nivel bilateral. Por ejemplo, en el marco del Acuerdo de asociación entre la UE y Chile, se ha iniciado una serie de encuentros enfocados hacia sectores de interés para la parte chilena.

También se propone el establecimiento de un diálogo regular a nivel ministerial sobre migraciones. En dicho diálogo se podría involucrar a altos funcionarios y a actores no gubernamentales, como ONG e instituciones financieras privadas, que trataría de definir una estrategia migratoria birregional que promovería la concertación de posiciones en esta materia por parte de la UE, en ámbitos de competencia nacional, y permitiría analizar experiencias como los acuerdos migratorios entre España y Colombia, Ecuador o República Dominicana y sus enseñanzas de cara a una política de la UE. Ese diálogo también contribuiría a la concertación de posiciones en materia de lucha contra el tráfico ilícito de personas, y la formulación de políticas basadas en la oferta legal de inmigración. En ese diálogo se podría examinar la cuestión de las remesas y cómo alentar su uso productivo, con la cooperación de los organismos regionales que han examinado esta cuestión, como el BID o el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN), y de los bancos europeos con presencia en América Latina que pueden facilitar su envío.

La situación de la región andina requiere una reactivación del diálogo político ministerial con este grupo, ampliando la agenda, generalmente centrada en cuestiones de drogas, a las cuestiones de la gobernanza democrática. Ese diálogo debe ser respaldado por la adopción de un programa andino especial de apoyo a la gobernanza democrática con recursos extraordinarios para apoyar instancias de diálogo y concertación política nacional; apoyar grupos cívicos y de derechos humanos; prestar asistencia electoral, y desarrollar otras acciones en este campo.

A pesar de que los parlamentos fueran las primeras instituciones de ambas regiones en estructurar un diálogo birregional, las conferencias interparlamentarias —que ciertamente han aumentado en número— parecen menos relevantes hoy en día. Sus debates no trasciendan apenas al ámbito estrictamente parlamentario, y sin embargo pareciera que es el único espacio político que aporta una visión y propuestas frecuentemente innovadoras, como el Fondo Birregional de Solidaridad, que aún no ha sido objeto de estudio y propuestas detalladas, ni se ha debatido seriamente en el Consejo o la Comisión. En cualquier caso, sería fundamental de cara a la legitimación del proceso euro-latinoamericano, potenciar el diálogo interparlamentario y vincularlo más estrechamente con los foros oficiales.

En esta línea, se ha sugerido la posibilidad de crear una Asamblea Parlamentaria Euro-latinoamericana. Su establecimiento, que compete al Parlamento Europeo, daría un perfil mayor a ese diálogo, aunque otros actores, europeos y latinoamericanos, han sugerido que para alcanzar ese objetivo quizás convendría más crear un espacio propio de mayor perfil dentro de las Cumbres.

Las relaciones birregionales no se limitan ni mucho menos a las instancias gubernamentales y legislativas. Muchos otros actores participan desde hace mucho en su construcción y tienen la capacidad, el derecho y el deseo de influir directa o indirectamente en los procesos de formulación de políticas. La lista es larga pero cabe afirmar que los actores que más han avanzado en la articulación de posiciones son las organizaciones no gubernamentales (de desarrollo y de derechos humanos), los sindicatos, las empresas, las entidades locales y las universidades. Constituyen agrupaciones y sectores importantes de entidades que representan distintos intereses que conforman estas relaciones, y es fundamental abrir cauces más institucionalizados para que puedan participar en distintos foros inter-regionales y no sólo tener procesos paralelos que no conectan suficientemente con las instancias gubernamentales, y que no tienen un verdadero seguimiento, lo que refleja el bajo grado de compromiso oficial con los mismos.

En el proceso de preparación de los documentos estratégicos de país (*Country Strategy Papers*) actualmente en curso, se han llevado a cabo consultas con diversos actores en todos los países latinoamericanos. Se trata de un avance muy positivo frente a lo que se hacía antes, especialmente en cuanto a los actores sociales. Sin embargo, son espacios de participación muy limitados que habría que extender. Una posibilidad, vinculada a estas estrategias, es que se organicen consultas para acompañar y contribuir al seguimiento y la evaluación de lo realizado (a medio término y al final). De esta manera los actores locales se sentirían más implicados y la Comisión puede recibir útiles insumos para mejorar su actuación.

En cuanto al papel de las empresas, en general han tenido mayores posibilidades de diálogo con las instancias oficiales. No obstante, hasta ahora las grandes empresas son las que han tenido más presencia, por lo que sería conveniente promover espacios de diálogo con pequeñas y medianas empresas y cooperativas.

Por lo general este sector tiene recursos propios suficientes pero necesitan “avales” oficiales para organizar encuentros de mayor perfil, por lo que el apoyo de la Comisión no tiene porque implicar mucho coste.

## 11. La IV Cumbre Birregional (Viena, mayo de 2006): un nuevo ciclo en las relaciones UE-América Latina

La IV Cumbre entre América Latina y el Caribe y la UE puede limitarse a confirmar el agotamiento detectado en las relaciones birregionales, o puede ser un momento de cierto relanzamiento de las mismas. Un resultado u otro depende de muchos factores. Algunos son ajenos, en parte, a los socios de ambas regiones, como la Ronda de Doha. Otros dependen de los avances que se registren en los grandes hitos de esas mismas relaciones, como los acuerdos pendientes y, en particular, el acuerdo UE-Mercosur. Pero, fundamentalmente depende de la voluntad política de los gobiernos y de las instituciones regionales de ambas partes.

Sin duda, uno de los indicadores más utilizados para valorar las cumbres anteriores ha sido la existencia o no de resultados concretos en cuanto a los acuerdos de asociación y los programas comunitarios de cooperación. En esta línea, lo que muchos buscan es resultados en el ámbito económico, como los Acuerdos de Asociación firmados con México y Chile, que de alguna manera se vinculan con las conferencias presidenciales. Aunque las Cumbres no son un foro de negociación comercial, lo cierto es que existe un “efecto Cumbre” que proporciona el impulso político necesario, o, como mínimo, su celebración ha constituido un aliciente necesario para dinamizar las negociaciones.

Sin embargo, en la Cumbre de Guadalajara en 2004 sólo se logró anunciar un “nuevo empuje” a las negociaciones con el Mercosur —que hasta ahora no se ha logrado que culminen— y un proceso de evaluación conjunta “ex - ante” para determinar si se dan las condiciones necesarias para iniciar las negociaciones con los países centroamericanos y andinos. Pese a que son resultados significativos, quedaron por detrás de las expectativas que se habían formado antes de esa cumbre. En la actualidad, se han creado expectativas aún mayores. Aún cuando

no se puedan cerrar definitivamente, es importante que exista una “hoja de ruta” lo más definida posible para completar la red de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina.

En ese sentido, la reciente Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina de la Comisión plantea la necesidad de completar la red de acuerdos de asociación “en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos”, recordando que los medios de acción de la UE deben adaptarse a las nuevas realidades latinoamericanas los procesos de integración evolucionan, como demuestra la creación de la CSN (Comisión Europea, 2005: 5).

Esto supone que la firma de acuerdos de asociación con Mercosur y con los países centroamericanos y andinos sigue siendo un objetivo relevante, aunque en este último caso es necesario evaluar las posibilidades de este acuerdo, y de ser necesario, proceder a un ajuste de percepciones y demandas en lo referido a la “evaluación conjunta” que se ha estado realizando a lo largo de 2005 y 2006. Y como señala la Comisión, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el “mapa” de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-Mercosur, la ampliación del Mercosur, y la conformación de la CSN.

También parece llegado el momento para iniciar el proceso de institucionalización de las Cumbres mediante la creación de una secretaría pro-témpore u otro mecanismo que tenga el objetivo de garantizar mayor continuidad y eficacia en el desarrollo de los acuerdos alcanzados. De igual manera, parece necesario explorar medidas innovadoras para potenciar la participación de actores sociales. Hasta el momento se está siguiendo el formato tradicional de apoyar iniciativas de distintos sectores, pero manteniéndolas apartadas (en el tiempo y en el espacio) de la Cumbre.

Todos estos elementos parecen indicar el inicio de un nuevo ciclo en las relaciones birregionales, que sirva a los objetivos comunes de desarrollo, cohesión social, gobernanza democrática, y permita responder a los desafíos de la globalización a través de un multilateralismo eficaz. Ese y no otro es el sentido y el desafío de la relación eurolatinoamericana.

## Anexo 1

### Documentos clave de la estrategia regional de la CE para América Latina, 1996-2004 (cuadro-resumen)

Objetivos políticos	Objetivos económicos	Objetivos sociales	Objetivos sobre gestión de interdependencias Norte-Sur	Estrategias de implementación y elementos "transversales"	Otros aspectos
<b>"UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)", COM (95) 495, 23 de octubre de 1995</b>					
Compromiso conjunto con la democracia: Estado de derecho, "buen gobierno", reforma del Estado y mejora políticas sectoriales (salud, educación...)	Apoyo a reformas económicas y competitividad internacional. Apoyo al sector privado. Cooperación en Ciencia y tecnología. Fomento de las inversiones (ECIP y AL-Invest). Promoción del comercio exterior. Apoyo a "integración auténtica" (libre comercio más cohesión social)	Lucha contra la pobreza y la exclusión social, conforme a las prioridades de la "Cumbre Social" de Copenhague. Derechos laborales.	- Medio ambiente: integración de dimensión ambiental en todas las acciones. Mínimo 10% cooperación a proyectos de protección del M.A. - Energía: renovables y gestión demanda (ALURE) - Lucha contra las drogas ilegales	- Educación y formación - Apoyo a la cooperación e integración regional - Mejora de la gestión: participación beneficiarios, coordinación con Estados Miembros, apoyo a cooperación descentralizada, concentración en programas horizontales plurianuales - Enfoque diferenciado por subregiones y países, para atender a heterogeneidad AL	Constituye la respuesta de la Comisión a la estrategia definida por el Consejo Europeo de Luxemburgo en 1994. La Comunicación establece la estrategia regional del quinquenio 1995-1999 y el presupuesto indicativo plurianual para América Latina, de 1.343 MECUS.
<b>"Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI", COM(99) 105, 9 de marzo de 1999</b>					
Establecimiento "Asociación estratégica" para concertar posiciones en foros internacionales sobre paz y seguridad, lucha contra actividades ilícitas, promoción de la democracia...  Sector prioritario de cooperación: consolidación de la democracia y el Estado de derecho, promoción derechos humanos, reforma del Estado	Fortalecimiento de la cooperación económica y comercial - desarrollo mercados e integración regional, mediante políticas comunes o coordinadas (Competencia) - estabilización flujos financieros e incentivos para la inversión duradera  Sector prioritario de cooperación: apoyo a la integración regional y cooperación industrial	Sectores prioritarios de cooperación:  - Lucha contra la pobreza y la exclusión social, vinculación progreso económico y progreso social - Educación y formación, mediante la promoción de centros de prestigio que apoyen sectores vanguardistas y transferencia tecnología - Cooperación descentralizada en el campo de la cultura y el patrimonio artístico		- Concentración en sectores específicos - Enfoque diferenciado por países-subregiones - Concentración fondos en países menor desarrollo - De programación <i>demand-driven</i> a programación basada en <i>policy-dialogue</i> - documentos de estrategia con dotación indicativa plurianual	Comunicación preparatoria de la I Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC de Río de Janeiro, junio de 1999.
<b>"Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea", COM(2000), 670, 31 de octubre de 2000</b>					
- Fomento y protección de los derechos humanos: intensificar apoyo a organizaciones de derechos humanos, defensores del pueblo... - Apoyo a sistemas políticos democráticos - Fomento y protección de los derechos económicos y sociales Iniciativa concreta: crear un	Reforzar el diálogo y la cooperación con AL sobre la ronda de negociaciones de la OMC  Medida específica para el fomento de la "Sociedad de la Información" (Prog. ALIS)  Medidas de apoyo a la integración a nivel subregional:	Apoyo a los grupos más vulnerables y lucha contra la pobreza (En consonancia con COM(2000) 212 sobre política de desarrollo)  Iniciativa concreta: "Iniciativa social" para ALC	Prevención de desastres a través de estrategias subregionales con CAN y Centroamérica.	En relación a 11 prioridades de Tuusula, se diferencia entre tres prioridades regionales (derechos humanos, sociedad de la información y reducción de los desequilibrios sociales). El resto, se integrará en las estrategias y diálogos subregionales y bilaterales - Principios de actuación. Subsidiariedad, equilibrio entre	La Comunicación asume expresamente tanto las prioridades establecidas en el COM(99) 105, como las prioridades acordadas en la Cumbre y concretadas en Tuusula, en tanto afectan a las competencias de la Comisión, que aportarán "valor añadido, resultados rápidos y visibilidad"

foro de reflexión UE-ALC sobre derechos humanos	estabilidad financiera para Mercosur-Chile; acceso a mercados "post-SPG" con CAN; Aplicación del Acuerdo de Asociación con México; integración regional con Centroamérica.		estrategia regional, subregional y bilateral, y realismo, en lo tocante a metas y recursos con los que cuenta la Comisión
<b>"Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006", AIDCO/0021/2002, abril de 2002</b>			
Objetivo general: respaldar la Asociación Estratégica birregional. Y responder a retos regionales en la esfera económica, tecnológica, social y medioambiental	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Refuerzo de colaboración entre redes de la sociedad civil (AL-Invest, URBAL, ALFA, ALIS...), con 60%/70% del presupuesto de la programación indicativa.</li> <li>- Iniciativa social, con 15%/20% del presupuesto de programación indicativa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sector prioritario: prevención de desastres naturales y aplicación rápida de acciones de reconstrucción, con 20% del presupuesto de programación indicativa.</li> <li>- Red de administraciones encargadas de gestión sostenible de la energía (entre 10 y 20 MEUROS)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Coherencia entre dimensión regional, subregional, bilateral.</li> <li>- Concentración en cuatro ámbitos prioritarios: apoyo a relaciones redes sociedad civil mediante cooperación descentralizada; Iniciativa social; Prevención desastres naturales: y "acción complementaria": OREAL (1,5 MEUROS)</li> <li>- Coherencia con las políticas comunitarias (comercio, pesca, drogas, medio ambiente)</li> <li>- Sinergia con otros donantes</li> <li>- Visibilidad de la cooperación regional</li> </ul>
<b>"Comunicación sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado y De Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004, COM(2004) 3220 final, 7 de abril de 2004</b>			
Promover la gobernanza democrática.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento de la OMC, en contexto de compromisos de la UE y ALC con el multilateralismo.</li> <li>- Promover integración regional. "Déficit de integración" obstaculiza el crecimiento y es freno a relaciones UE-ALC</li> <li>- Promover Acuerdos de asociación con CA y la CAN, siempre que se cierren las negociaciones de Doha, y haya un nivel "suficiente" de integración regional, concretado en un marco institucional eficaz, una Unión aduanera, y la eliminación de barreras no arancelarias.</li> </ul>	Promover la cooperación UE-ALC en cohesión social, a través de la lucha contra la pobreza y la desigualdad, y el fortalecimiento de las finanzas públicas para que la política social tenga efectos redistributivos.	Objetivos de integración: se desarrollan a escala subregional. Documento preparatorio de la Cumbre de Guadalajara, en el que la Comisión realiza propuestas concretas para la adopción de decisiones por parte de los Jefes de Estado y de gobierno de la UE y ALC - Incluye un "informe de evaluación" (SN 2346/4/02/REV 4, 17 de mayo de 2002) que reafirma la validez de las 55 prioridades de Río, y las 11 prioridades de Tuusula.

FUENTE: Europeaid/Development Researchers Network (DRN) (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Informe de Síntesis*, Bruselas, Europeaid Evaluation Unit, vol. 2, ane.

## Referencias bibliográficas

Beck, U. (2002), *La sociedad del riesgo global*, Siglo XXI, Madrid.

Bundes Ministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) (2004), *Anchor Countries: Partners for Global Development. A BMZ Position Paper*. diciembre, Bonn.

Cardona, D. (2005), “¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 5, pp. 84-92.

Cienfuegos, M. (2006), “Las relaciones entre la Comunidad Andina y el Mercosur: ¿Una asociación (in)via-ble?”, VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Universidad del País Vasco, Vitoria (en prensa).

Consejo de la Unión Europea (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), IRELA, Madrid.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (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(SES.25/4)/E, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2002), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, LC/G .2149-P/E, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2004), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2002-2003*, LC/G. 221-P/E, Santiago de Chile.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2005), *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, LC/G.2283-P/E, Santiago de Chile.

Comisión Europea (1995), *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, COM(95) 495 final, Bruselas, 23 de octubre.

Comisión Europea (1999), *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, COM(1999) 105 final, Bruselas, 9 de marzo.

Comisión Europea (2000), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, COM(2000) 670 final, Bruselas, 31 de octubre.

Comisión Europea (2002), *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril.

Comisión Europea (2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, COM(2004) 220 final, Bruselas.

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, 8 de diciembre

Consejo de la Unión Europea (1994). *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, IRELA, Madrid.

Development Researchers Network (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur)*, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., Bruselas, mayo.

Development Researchers Network (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., Bruselas, julio.

- Devlin R., A. Estevaordal, A. Rodríguez (2005), *The Emergence of China. Opportunities and Challenges for Latin America and the Caribbean*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, marzo.
- Europeaid/Development Researchers Network (DRN) (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Informe de Síntesis*, Europeaid Evaluation Unit, vol. 2, anexos, Bruselas.
- Fernández, J. J. (2004), “Un grito a favor del refuerzo de la Asociación política y social birregional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina”, en J. P. Soriano, J. Bacarí, S. Sberro, E. Ruiz (Comps.), *La Unión Europea y América Latina hacia Guadalajara 2004: la cohesión social y la consolidación de la paz*, Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/El Colegio de México, México.
- Fonseca, G. (2005), *The European Union and Latin America at the United Nations: What Scope for Joint Policies?*, s.l., OBREAL/EULARO (mimeo).
- Freres, Ch., K. Pacheco (eds.) (2004), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, La Catarata.
- Freres, Ch., A. Mold (2004), *European Union Trade Policy and the Poor. Towards Improving the Poverty Impact of the GSP in Latin America*, Documento de Trabajo ICEI WP 02/2004, Madrid.
- Hänggi, H., R. Roloff, J. Rüländ (eds.) (2006), *Interregionalism and International Relations*, Routledge, Londres.
- Held, D. (2002), “La globalización tras el 11 de septiembre”, *El País*, 8 de julio de 2002, p. 13.
- Kaul, I., I. Grunberg, M. A. Stern (eds.) (1999), *Bienes públicos globales. La cooperación internacional en el siglo XXI*, Oxford University Press/PNUD, México.
- Klaveren, A. van (2004), “Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina”, *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero, pp. 54-68.
- Lora, E. (2005), *Should Latin America fear China?*, Banco Interamericano de Desarrollo, working paper núm. 631, Washington, mayo.
- Latinobarómetro (2004), *América Latina y Unión Europea. Percepción Ciudadana*, Focus Eurolatino, Santiago de Chile.
- Machinea, J. L., A. Bárcena, A. León (Coords.) (2005), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Una Mirada desde América Latina y el Caribe*, CEPAL, LC/G.2331, Santiago de Chile.
- Martín Arribas, J. J. (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, La Catarata, Madrid.
- Naciones Unidas (2005), *Un Concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario General de las Naciones Unidas, A/59/2005*, Nueva York, 21 de marzo.
- Peña, F., R. Torrent (2005), *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, OBREAL/Universidad de Barcelona, Barcelona.
- Sanahuja, J. A. (2004), “Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina”, *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero, pp. 80-96.
- Sennes, R., C. Tomazini (2006), “Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?”, *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, pp. 43-60.
- Stamm, A. (2004), “Schwellen- und Ankerländer-Neue Länderstrategien des BMZ“, en *Zeitschrift Entwicklungspolitik*, 23/24.
- Wilson, D., R. Purushothaman (2003), *Dreaming with BRIC. The Path to 2050*, Goldman Sachs Economics paper num. 99, octubre.

## Últimos títulos publicados

### WORKING PAPERS

- WP 06/05 Palazuelos, Enrique: *Fases del crecimiento económico de los países de la Unión Europea – 15.*
- WP 05/05 Leyra, Begoña: *Trabajo infantil femenino: Las niñas en las calles de la Ciudad de México.*
- WP 04/05 Álvarez, Isabel; Fonfría, Antonio; Marín Raquel: *The role of networking in the competitiveness profile of Spanish firms.*
- WP 03/05 Kausch, Kristina; Barreñada, Isaías: *Alliance of Civilizations. International Security and Cosmopolitan Democracy.*
- WP 02/05 Sastre, Luis: *An alternative model for the trade balance of countries with open economies: the Spanish case.*
- WP 01/05 Díaz de la Guardia, Carlos; Molero, José; Valadez, Patricia: *International competitiveness in services in some European countries: Basic facts and a preliminary attempt of interpretation.*
- WP 03/04 Angulo, Gloria: *La opinión pública española y la ayuda al desarrollo.*
- WP 02/04 Freres, Christian; Mold, Andrew: *European Union trade policy and the poor. Towards improving the poverty impact of the GSP in Latin America.*
- WP 01/04 Álvarez, Isabel; Molero, José: *Technology and the generation of international knowledge spillovers. An application to Spanish manufacturing firms.*

### POLICY PAPERS

- PP 01/06 Freres, Christian; Sanahuja, José Antonio: *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea – América Latina.*
- PP 04/05 Manalo, Rosario; Reyes, Melanie: *The MDGs: Boon or bane for gender equality and women's rights?*
- PP 03/05 Fernández, Rafael: *Irlanda y Finlandia: dos modelos de especialización en tecnologías avanzadas.*
- PP 02/05 Alonso, José Antonio; Garcimartín, Carlos: *Apertura comercial y estrategia de desarrollo.*
- PP 01/05 Lorente, Maite: *Diálogos entre culturas: una reflexión sobre feminismo, género, desarrollo y mujeres indígenas kichwuas.*
- PP 02/04 Álvarez, Isabel: *La política europea de I+D: Situación actual y perspectivas.*
- PP 01/04 Alonso, José Antonio; Lozano, Liliana; Prialé, María Ángela: *La cooperación cultural española: Más allá de la promoción exterior.*