



TENSIONES ENTRE REGIONALISMO Y BILATERALISMO EN LAS NEGOCIACIONES DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA UE-ALC

TENSIONS BETWEEN REGIONALISM AND BILATERALISM IN NEGOTIATING STRATEGIC PARTNERSHIP AGREEMENTS EU-LAC

ANNA AYUSO

MARIANA FOGLIA

RESUMEN

Las relaciones UE-América Latina y el Caribe durante las últimas décadas han mantenido un discurso interregionalista y de apoyo a la integración regional latinoamericana que sintonizaba con la vocación europea de potenciar el multilateralismo. En cambio las dinámicas más recientes tienden a potenciar el papel de los diálogos bilaterales. Con motivo de la conclusión de los acuerdos de la UE con algunos países y grupos de países latinoamericanos durante la VI Cumbre UE-ALC de Madrid en mayo de 2010, se ha revitalizado un viejo debate sobre la tensión entre multilateralismo y bilateralismo. A nuestro entender se trata de un falso dilema pues ambos enfoques pueden ser complementarios y, tomando las medidas compensatorias adecuadas, el avance en las negociaciones con algunos países puede servir para dinamizar las relaciones y convertirse en incentivo hacia una mayor convergencia.

PALABRAS CLAVES

Regionalismo, bilateralismo, comercio, negociaciones, asimetrías.

ABSTRACT

During the last decades EU and Latin America and the Caribbean relationship approach have maintained an inter-regional and regional support for Latin American integration according with the European vocation of strengthening multilateralism. The recent exchange dynamics tend to enhance the role of bilateral dialogues. Following the achievement of the EU agreements with some countries and groups of Latin American countries during the VI EU-LAC Summit in Madrid in May 2010, has revived an old debate about the tension between multilateralism and bilateralism. In our view this is a false dilemma because both approaches can be complementary. We believe that, taking appropriate compensatory measures, progress in negotiations with some countries can serve to boost relations and become an incentive towards greater convergence.

KEY WORDS

Regionalism, bilateralism, trade, negotiations, asymmetries.



Desde que en la primera Cumbre entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC) celebrada en Río de Janeiro en 1999 se reunieron los líderes de ambas regiones con el objetivo de alcanzar una Asociación Estratégica Birregional, ha transcurrido un decenio con cambios sustantivos que condicionan el alcance y naturaleza del proceso. La aproximación desde la Europa comunitaria hacia América Latina ha estado durante las últimas décadas, y especialmente los últimos 10 años, gravitando en un discurso interregionalista y de apoyo a la integración regional latinoamericana. Esta posición sintonizaba con la vocación europea de potenciar el multilateralismo dentro un sistema de gobernanza mundial de tendencia multipolar. Desde esta perspectiva, la integración regional se entendía como una amalgama de subsistemas que deberían contribuir a la consolidación de mecanismos intermedios de concertación y de toma de decisiones más descentralizados que facilitarían el diálogo multilateral en contrapeso a las tendencias unilaterales de las grandes potencias. El regionalismo y el interregionalismo se han entendido también como un instrumento para promover la protección colectiva de bienes globales o regionales (Sanahuja y Freres, 2006: 85) y gestionar las interdependencias.

Así, la asociación birregional entre ALC y la UE tiene entre sus finalidades el incrementar la capacidad de influir en la agenda internacional en cuestiones como los retos para enfrentar los riesgos ambientales del cambio climático, la consecución de los Objetivos del Milenio, la seguridad energética, la seguridad alimentaria, la lucha contra la criminalidad internacional o el mantenimiento de la paz. Pero, aunque hay coincidencia en los objetivos generales entre ambas regiones, los medios y el reparto de las responsabilidades son objeto de controversia. Por otra parte, las dinámicas más recientes en la cooperación interregional tienden a potenciar el papel de los diálogos bilaterales entre Europa y algunos países de la región. Con motivo de la conclusión de los acuerdos de la Unión Europea con algunos países y grupos de países latinoamericanos, así como el anuncio de la reapertura de las negociaciones con MERCOSUR durante la VI Cumbre UE-ALC de Madrid en mayo de 2010, se ha revitalizado un viejo debate sobre la tensión entre multilateralismo y bilateralismo. A nuestro entender se trata de un falso dilema y ambos enfoques pueden ser complementarios. Es cierto que el incremento de los contactos bilaterales pueden contribuir a incrementar las asimetrías interregionales e intrarregionales. Sin embargo, tomando las medidas compensatorias adecuadas, el avance en las negociaciones con



algunos países puede servir para dinamizar las relaciones y convertirse en incentivo hacia una mayor convergencia.

EL INTERREGIONALISMO COMO OPCIÓN ESTRATÉGICA EN CUESTIÓN

Con la promoción del regionalismo y el interregionalismo la UE ha tratado de proyectar su propia experiencia avalada por el logro de haber construido un espacio de paz, crecimiento y estabilidad económica y social en la otrora convulsa Europa, que además goza de gran fuerza de atracción en su entorno (Peña, 2010a: 429). Aunque la última ampliación y las consecuencias de la crisis económica han generado grandes tensiones en la construcción europea, ésta sigue adelante con los grandes retos que implican desarrollar el Tratado de Lisboa y, entre muchas otras cosas, dotarse de un servicio externo común para reforzar su acción exterior. Frente a los agoreros presagios desde diversos frentes que vaticinan el fracaso del proyecto europeo a cada momento de dificultad, la UE suele salir reafirmada de las crisis. Así, el ataque al euro propiciado por la mayor crisis financiera desde el nacimiento del proyecto de integración europea, ha puesto de manifiesto las debilidades de la institucionalidad de la unión monetaria. Pero ha sido respondido (tras un doloroso trance de vacilación) con más Europa y no menos. El proyecto europeo avanza mediante el diseño de un andamiaje complejo y con formas cada vez más heterogéneas, pero lo hace sobre las bases sólidas de un acervo jurídico e institucional común irrenunciable.

Las bases sobre las que se asienta la integración regional en América Latina son muy diferentes a la experiencia europea y han ido modificándose a lo largo de la historia reciente, respondiendo tanto a cambios en el contexto global como a dinámicas intra-regionales. Esto ha dado lugar a una superposición de distintos organismos y foros con diversas dinámicas integracionistas que responden a transformaciones que se han ido operando en la región (Peña, 2010a: 427). Los primeros procesos (el Pacto Andino y el Mercado Común Centroamericano) fueron prácticamente coetáneos de los inicios de la experiencia europea. Aunque ambos formalmente adoptaron una institucionalidad similar a la de la entonces Comunidad Económica Europea las divergencias fueron patentes desde el inicio, tanto en la naturaleza del proceso (más supranacional en Europa), como a la lógica de inserción internacional (que en el caso de América Latina se concretaba en un modelo de desarrollo estatista de inspiración



estructuralista). La inestabilidad política y económica de Latinoamérica en los años 80, cuando la transición democrática y los esfuerzos por la pacificación de conflictos armados en la región convivieron con la atroz crisis de la deuda externa, determinó el parálisis de los programas de integración regional durante la bautizada como “década perdida”.

A comienzos de los noventa, y al hilo del surgimiento del denominado “regionalismo abierto” teorizado desde la CEPAL, se inició una renovación del mapa de la integración latinoamericana (Sanahuja, 2010b:87) que afectó, tanto a su composición, como a las orientaciones y posiciones estratégicas de sus componentes. El principal exponente fue la firma del tratado de Asunción en 1991 por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay que dio lugar al nacimiento de MERCOSUR. Pero también ese mismo año se relanzó el proyecto centroamericano mediante el Protocolo de Tegucigalpa que creó el Sistema de Integración Centroamericano. En el caso andino, tras el acuerdo de crear una zona de libre comercio en 1993, el Protocolo de Trujillo de 1996 supuso el nacimiento de la Comunidad Andina (CAN). Siguiendo esa estela, también la CARICOM modificó el tratado constitutivo en 1992 aunque su dinamismo fue menor. Pero las bases de estos proyectos tampoco se asemejaban a las europeas.

El nuevo regionalismo de los noventa tenía una vocación instrumental, dirigido fundamentalmente a ganar autonomía y capacidad de negociación, mejorar su inserción en el mercado internacional crecientemente globalizado y diversificar sus relaciones hacia el exterior para reducir dependencias (Mellado, 2010: 362). Su despegue coincidió con el estancamiento de la Ronda del Uruguay del GATT y con la decidida ofensiva de Estados Unidos para negociar la liberalización comercial a lo largo de toda la región (De Lombaerde et al., 2008: 18). Primero firmó en 1992 el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con sus vecinos, México y Canadá. Después lideró el “Plan de Acción para las Américas”¹ lanzado en 1994 para la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Estas iniciativas centradas en el libre comercio tuvieron respuesta en cambios en la dinámica de la integración latinoamericana. Siguiendo a México, los países centroamericanos apostaron por una mayor integración con Estados Unidos lo que les llevó a la firma de un Tratado de Libre Comercio (TLC), el CAFTA (por sus siglas en inglés) en 2004,

¹ Basado en la “Iniciativa para las Américas” que el presidente Bush (padre) lanzó en 1990.



negociado de forma bilateral aunque con un esquema común. Estos se sumaron al TLC de Chile con Estados Unidos firmado en 2003.

Inicialmente los dos mecanismos de integración de América del Sur (MERCOSUR y CAN) se resistieron al proyecto ALCA y optaron por mantener su oposición a los TLC y apostar por las negociaciones multilaterales en el seno de la Ronda de Doha para la revisión del GATTT (por sus siglas en inglés) dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Al tiempo, la iniciativa negociadora de Estados Unidos generó una contrarréplica por parte de la UE que lanzó su propuesta de una asociación estratégica con la región en un reflejo reactivo que ha caracterizado sus relaciones con América Latina. Con la convocatoria de la primera Cumbre entre la UE y ALC en Río de 1999 se inició una nueva fase en la relación en la que Europa trató de desmarcarse del enfoque puramente comercial de los acuerdos con Estados Unidos. La UE trataba así de potenciar su rol normativo en defensa de un modelo que incorpora tres dimensiones: la política, mediante el diálogo en diversos niveles; la económica, incluyendo comercio e inversiones; y la cooperación al desarrollo, que incorpora las políticas sociales. Esta visión incluía como elemento estratégico el apoyo a la integración regional y se expresaba en una preferencia por la negociación en bloque con los organismos existentes y la elaboración de estrategias de cooperación regionales con dichos bloques, que convivían con las estrategias nacionales².

En esta línea, la UE adoptó como factor condicionante de las negociaciones de los acuerdos un papel de “federador externo” (Sanahuja, 2007: 24). Esto suponía que, para avanzar en las negociaciones en bloque hacia acuerdos que incluyeran el establecimiento de una zona de libre comercio (ZLC) con la UE, se exigía una serie de avances en el establecimiento de las respectivas uniones aduaneras, aunque fueran imperfectas. Estos progresos eran sometidos a una evaluación conjunta según se acordó con los países andinos y Centroamérica. Como contrapartida la UE apoyaba financieramente a las instituciones de integración y ofrecía asistencia técnica para la adopción de las medidas necesarias, apelando a los incentivos que proporcionaría el futuro acuerdo de asociación.

² No obstante la cooperación con entidades subregionales no pasó del 7% en América Central, el 2% a la CAN y el 1% a MERCOSUR según la evaluación de DRN, ADE, ECO y NCG (2004).



En la práctica los países que lograron firmar los acuerdos de asociación más avanzados fueron México y Chile, que habían optado por no integrarse en ninguno de los tres procesos subregionales y en cambio sí habían firmado un Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. Esta paradoja le valió a la UE fundadas críticas de incoherencia de las relaciones de la UE con la región. Pero hay argumentos para relativizar esta paradoja que explican por qué se avanzó más rápido en estas dos negociaciones. El primero, y obvio, es que estos países no estaban integrados en ningún bloque latinoamericano, por lo que no era posible incluirlos en una negociación bloque a bloque. El segundo, es que dado que estos países ya habían negociado un TLC asimétrico con países industrializados estaban más preparados para afrontar unas nuevas negociaciones Norte-Sur³. Un tercero se basa en la estrategia regional europea de relación con América Latina, en la cual se había optado por una diferenciación de instrumentos en función del grado de desarrollo de los países y regiones socias. Según ésta, hacia los países más desfavorecidos se concentraban los recursos de cooperación financiera no reembolsable, mientras las relaciones comerciales se regían por el régimen preferencial no recíproco del Sistema de Preferencias Generalizado (SPG). A éste se le añadió un tratamiento más preferencial, el SPG-Drogas al que podían acogerse Centroamérica y los países andinos. En cambio con los países de desarrollo medio alto, la opción era una cooperación económica (en su momento denominada “avanzada”) que, atendiendo a su condición de países de renta media, incluía una mayor participación financiera del país socio. En las relaciones comerciales con estos países el objetivo era el establecimiento progresivo de una zona de libre comercio. Claramente México y Chile son exponentes de esta última categoría, siendo actualmente ambos miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE).

Otro factor que facilitó las negociaciones con México y Chile fue la mayor complementariedad de los mercados con esos dos países, por lo cual los elementos de conflicto eran menores. Finalmente, es innegable que es más fácil negociar con un solo país que hacerlo con un grupo de países con realidades y coyunturas distintas que, por tanto, pueden tener intereses y posiciones contrapuestas respecto a las materias a negociar, especialmente si se dan grandes asimetrías entre ellos como ocurre en el MERCOSUR. Pero además había otros incentivos para esas

³ Esto mismo es aplicable al caso de Colombia y Perú.



negociaciones en ambas partes; para Europa se trataba de no perder posiciones en los respectivos mercados frente a Estados Unidos⁴, al tiempo que los inversores europeos interesados podrían beneficiarse del mejor acceso que los TLC proporcionan al mercado norteamericano, especialmente en el caso de México que vería así incrementar su inversión directa. Además para México y Chile, la firma de un TLC con la UE trataba de mantener o ganar una diversificación de sus exportaciones, en este caso más aplicable a Chile que a México.

En los últimos años se han producido cambios en la región que obligan a actualizar la estrategia regional de la UE hacia América Latina. Son muchos, pero aquí atenderemos únicamente a tres aspectos de esos cambios que afectan de forma específica a las negociaciones de los acuerdos con la UE y al apoyo a la integración regional. El primero son las nuevas dinámicas que se están produciendo en los procesos de integración y cooperación regional latinoamericana; el segundo el auge del nacionalismo y las pugnas de liderazgo regional. El tercero es el incremento exponencial de los TLC extrarregionales. Como es notorio, son tres aspectos que están interrelacionados y que generan tensiones por lo que inciden en la relación birregional con Europa.

Respecto de las transformaciones en el mapa de la integración regional en ALC, hay varios elementos que conducen a hablar de un posible cambio de ciclo surgido de la crisis del regionalismo abierto (Sanahuja, 2010b: 95). Las referencias a la crisis del modelo se fundan sobre todo en las dificultades de los dos procesos de integración tradicionales de América del Sur. Las dudas sobre la viabilidad de la CAN por sus desavenencias internas es un lugar común, especialmente tras el abandono del grupo por parte de Venezuela en 2006. La salida de este país se produjo tras la decisión de Perú y Colombia de negociar, en contra de la postura tradicional del bloque, sendos TLC con Estados Unidos. La situación actual muestra un empate técnico entre los actuales 4 socios: los dos mencionados que apuestan por la liberalización comercial y potenciar al máximo la inserción internacional por una parte; y por otra Bolivia y Ecuador que apuestan por un nacionalismo económico más proteccionista, a pesar de que sus ingresos y actividad económica tienen fuerte dependencia de sus

⁴ Una de las consignas que presidió las negociaciones de la UE con México y Chile fue la exigencia de la paridad con el tratamiento otorgado a Estados Unidos.



exportaciones de materias primas. De momento, a falta de mejor alternativa, la CAN sobrevive con sus constantes vitales bajo mínimos, casi por pura inercia de un aparato institucional de gran complejidad y dudosa efectividad.

La situación de MERCOSUR no es tan grave, pero también padece de una cierta esclerosis que la imposibilita avanzar en el proceso de profundización de la integración. A pesar de las declaraciones y un cierto refuerzo de la institucionalidad en los últimos años, el proceso sigue lastrado por la renuncia de los Estados a ceder un ápice de soberanía, no ya en la toma de decisiones sino incluso en el desarrollo, la aplicación o control de las mismas. Si la grave crisis económica argentina de comienzos de siglo paralizó los avances en la integración, los subsiguientes años de bonanza y crecimiento gracias al incremento de los precios de las materias primas no sirvieron tampoco para avanzar mucho. En esas condiciones los pequeños países (Uruguay y Paraguay) han comenzado a cuestionar el funcionamiento de un proceso que no les reporta beneficios y les resta margen de maniobra. Ambos países han reprochado a Brasil y Argentina primar la bilateralidad en sus relaciones y no tener en cuenta los intereses de los socios menores (Ayuso, 2010a). De ahí ha surgido la reclamación de incorporar mecanismos para el tratamiento de las asimetrías y ya se está realizando una revisión de los efectos de dichas asimetrías.⁵ Los resultados de este ejercicio que a día de hoy han sido escasos se podrán valorar a medio plazo, pero ya han generado algunos instrumentos como el Fondo de Convergencia Estructural de MERCOSUR (FOCEM) y el tema va a continuar en la agenda. La incorporación de Venezuela, pendiente de concretar por la falta de ratificación del Tratado de adhesión por parte del Parlamento paraguayo puede alterar el equilibrio de fuerzas internas de MERCOSUR. Cuando se concrete se podrán valorar los efectos dentro de la organización.

La otra gran novedad es la creación de UNASUR, una iniciativa surgida en la Cumbre de Brasilia de 2000 que en estos momentos es el proceso más dinámico, aunque todavía adolece de cierta indefinición. La iniciativa se basó en tres pilares: el diálogo

⁵ La Decisión 33/07 estableció un Grupo de Alto Nivel (GAN) para elaborar el Plan Estratégico para la superación de las asimetrías en MERCOSUR y estableció unos lineamientos indicativos en cuatro pilares: acciones para el desarrollo y la integración de las economías de los países sin litoral marítimo; acciones de apoyo a la *competitividad* de las economías menores; *acceso a los mercados* regionales y al resto del mundo; y *Marco institucional* para el desarrollo de programas comunitarios de desarrollo social.



político para la concertación de las políticas externas, con especial atención a los temas de seguridad regional; la integración económica a través de una progresiva convergencia de los acuerdos de complementación económica (ACE) celebrados al amparo de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) entre los países y grupos de países de la región; el tercer pilar es la integración física, que tiene su principal baza en la preexistente Iniciativa para la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA) a las que se suman otras iniciativas de integración energética que están en vías de definición. Con la creación de un Consejo Suramericano de Defensa y el reciente nombramiento en mayo de 2010 de un Secretario General que recayó en el ex presidente argentino Néstor Kirchner, se va concretando la conformación de un nuevo bloque liderado por Brasil, pero secundado por otros países, como Argentina y Venezuela. Todos ellos aspiran a incrementar su influencia en la región y en la agenda global en temas como la seguridad, la estabilidad financiera y la regulación de los intercambios comerciales y financieros o el cambio climático. No obstante, su emergencia suscita dudas sobre las consecuencias en los otros procesos de integración suramericanos; sobre si va a contribuir a una progresiva convergencia o si va a suponer un abandono de la vía integracionista iniciada por el regionalismo abierto y va a derivar hacia otra más intergubernamental y de mayor componente político (Sanahuja, 2010b: 120).

En la vía intergubernamental también caminan los acuerdos de cooperación entre los países de la Alianza Bolivariana de las Américas (ALBA). Este es un proyecto fuertemente ideológico y liderado claramente por el presidente venezolano Hugo Chávez que apela a una solidaridad entre las naciones que apoyan la implantación del denominado socialismo del siglo XXI. Esta iniciativa carece de institucionalidad y básicamente se sustenta sobre acuerdos bilaterales de cooperación que van destinados, bien a programas de asistencia social, bien a proporcionar petróleo a precios subvencionados por parte de Venezuela a sus socios. La baja de los precios del crudo como consecuencia de la crisis económica mundial y los crecientes problemas económicos de Venezuela hacen cuestionar su viabilidad futura. Al tiempo, la abierta confrontación de estos países con Estados Unidos y su fuerte alianza con Cuba hace depender la supervivencia y composición de esta iniciativa del mantenimiento del apoyo popular a los actuales líderes en un contexto político crecientemente polarizado. La alianza de estos liderazgos populistas está teniendo



impacto en los otros proyectos de integración y cooperación regional en América Latina; sea por la mencionada división en la CAN y la futura incorporación de Venezuela al MERCOSUR, o por la influencia en algunas de las decisiones de la UNASUR e incluso, ya en el plano hemisférico, su condicionamiento de la actuación en la Organización de Estados Americanos (OEA) (Magide, 2010). Su capacidad de presión se amplifica gracias al absoluto intergubernamentalismo de estos foros que impiden tomar cualquier decisión importante que no sea unánime.

Lo mismo sucede con la última de las iniciativas que reúne a todos los países de América Latina y el Caribe. Tras una primera reunión en Saupé (Brasil) en diciembre de 2008, la cumbre de Cancún (México) de marzo de 2010, decidió avanzar en la creación de un nuevo mecanismo que fusionará el Grupo de Río y las nuevas Cumbres ALC. La importancia de esta iniciativa es la incorporación de México, Centroamérica y el Caribe, que en la última década habían basculado ostensivamente hacia la órbita de Estados Unidos tras la firma de los TLC. La iniciativa se puede interpretar como una alianza entre México y Brasil, tratando de recuperar algo de su debilitado liderazgo en Mesoamérica el primero y de ampliar su área de influencia el segundo. El ambiguo papel que han jugado ambos en la crisis de Honduras han puesto en evidencia las carencias que aún tiene esta supuesta acción común. Los países bolivarianos apoyan esta iniciativa por considerar que puede convertirse en una alternativa a la OEA sin Estados Unidos, aunque la mayoría de los demás socios lo niegan. Las diferencias ideológicas en el seno de la organización hacen presagiar que no pasará, de momento, de un foro de concertación política. Pero por vez primera existe una instancia que une a todos los países de la región y podría contribuir a dinamizar el diálogo birregional con la UE tomando el relevo del Grupo de Río.

Todos estos cambios no tienen que suponer un giro copernicano en las relaciones, pero Europa debe atender a los nuevos procesos que se desarrollan en la región latinoamericana si quiere frenar la tendencia a la devaluación de su papel internacional. La estrategia regional de la UE para América Latina que elaboró la Comisión en 2008 “La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina: Un compromiso común” ya abogaba por dar un nuevo impulso a los diálogos con México y Chile derivados de los acuerdos de asociación, a los que se viene a sumar el diálogo con Brasil. Con este nuevo diálogo político se pretendía dar un estatus



privilegiado al mayor socio de la región y para ello se lanzó la asociación estratégica durante el semestre de presidencia portuguesa del Consejo de la Unión Europea en 2007. El primer comunicado conjunto de Lisboa afirmaba que se trata de un foro de diálogo político y no de negociación comercial y afirmaba que ambas partes están comprometidas con la conclusión de un acuerdo de asociación entre la UE y MERCOSUR. Esto se reiteró en la cumbre de Río de Janeiro de 2008 y de Estocolmo de 2009, donde se aprobó un plan de acción conjunto en ámbitos como el comercio, la energía, el multilateralismo y la ciencia y la tecnología y se estableció el funcionamiento del comité ministerial que se reunió por vez primera en Madrid el 15 de febrero de 2010. En esta ocasión ambas partes se mostraron proclives a la reapertura de las negociaciones comerciales entre la UE y MERCOSUR con el horizonte puesto en la Cumbre de Madrid.

En la más reciente Comunicación de la Comisión “La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales” de septiembre de 2009 se ha mantenido la voluntad política de intensificar las relaciones con las subregiones, pero al mismo tiempo se da pie para extender los diálogos estratégicos con otros países de la región, intensificando el acuerdo de asociación con Chile y en general se habla de consolidar las relaciones bilaterales con los distintos países “para complementar al apoyo de la UE a las agrupaciones regionales”. Al tiempo el texto asume el fracaso de las negociaciones bloque a bloque con los países de la CAN que ha conducido a la firma de los acuerdos de asociación con Perú y Colombia.

Esto ha generado el recelo de que la vía bilateral puede erosionar el papel del diálogo birregional y generar tensiones por pugnas de liderazgo entre los países de la región. Con ello se ha revitalizado un viejo debate que pretende oponer interregionalismo a bilateralismo como opciones excluyentes. Quienes argumentan tal dicotomía no siempre defienden la misma opción, pero coinciden en considerarlas antagónicas. Para los proclives al interregionalismo la decisión de negociar o incluso dialogar bilateralmente supone una incongruencia con el enfoque tradicional y erosiona los esfuerzos empleados en fortalecer los procesos de integración latinoamericanos (Maihold, 2007: 136). Entre los que optan por un bilateralismo como vía alternativa se encuentran, por una parte, a los defraudados por la falta de avances. Éstos piensan que la vía regionalista ha fracasado por la renuncia de los procesos de integración



latinoamericana a profundizar hacia una fase de mayor supranacionalidad (Mangas, 2010: 146) y por tanto defienden abrir la vía bilateral para desbloquear las relaciones (Gratius, 2007: 2). Otro sector entiende que, al margen de avances o retrocesos en la integración latinoamericana, el bilateralismo responde mejor a los intereses europeos, concentrados en aquellas economías más grandes y prósperas que ofrecen oportunidades de negocio⁶.

Todas estas visiones son defendibles y tienen su parte de razón pero adolecen de cierto reduccionismo. Los desencantos con la integración latinoamericana vienen en buena medida del vano intento de buscar un espejo en la región y trasladar un modelo que se pretende difundir. La construcción europea es un fenómeno histórico y político en evolución imposible de ser trasladado a otras latitudes (Obaya, 2009: 23). Esa es una vía efectivamente fallida, pero de ahí a sentenciar que la integración latinoamericana está enterrada va un gran trecho. Ignorar los nuevos procesos que se desarrollan en la región y optar por una relación bilateral sería tan autista como lo fue tratar de impulsar desde fuera un modelo jurídico-institucional a base de condicionalidades y subvenciones. Desde Europa no se debe ni puede pretender conducir la estrategia de integración regional latinoamericana, pero se ha de estar bien atentos a los cambios y adoptar estrategias de adaptación con visión de futuro y no solo reactivas. Los diálogos estratégicos con México, Brasil o Chile y los que puedan venir con Argentina o Perú no sustituyen, si no complementan, al igual que los diálogos sectoriales, unas relaciones birregionales que además no son estrictamente intergubernamentales.

Las relaciones eurolatinoamericanas no se limitan a relaciones institucionales de bloque a bloque o de gobierno a gobierno. Entre América Latina y el Caribe y la UE se ha ido constituyendo una red de interrelaciones entre un gran número de actores (ZUFIAUR, 2010: 3), quienes dan contenido real a una relación multinivel que va adquiriendo densidad bajo las grandes declaraciones. La red de intereses e interdependencias es mayor de lo que pareciera a primera vista, aunque varía en función de los diversos actores y los ámbitos que se tomen en consideración, pero es preciso que se busquen los instrumentos apropiados para canalizarlos (Maihold, 2007:

⁶ Como ejemplo la intervención de Carlos Malamud recogida en FORO EURO LATINOAMERICANO DE CENTROS DE ANÁLISIS (2010), p. 58.



150). Hay que explorar más el rol de los actores no estatales, tanto en los mismos procesos de integración como en las relaciones interregionales, y analizar la capacidad de que dichos procesos generen expectativas positivas en los actores sociales (Obaya, 2009: 28). Los acuerdos de asociación son parte de un engranaje de instrumentos que deben aportar un factor de estabilidad jurídico-institucional y al tiempo servir de elemento dinamizador de las relaciones, pero siempre dentro de una visión de conjunto que aborde las interrelaciones y las diferencias entre los diferentes actores participantes.

CONDICIONANTES MULTILATERALES Y REGIONALES DE LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN⁷

Partiendo del carácter multidimensional de la mencionada asociación, que incluye elementos económicos, políticos y sociales no es posible eludir que el comercio es un elemento esencial para consolidar una asociación estratégica en las relaciones UE-ALC. Las negociaciones en materia comercial están condicionadas por cambios sustanciales en el contexto regional e internacional. Los efectos de la crisis internacional, que afecta también de forma desigual a los diversos países y regiones, sin duda condicionarán la percepción que se tiene de las diversas alianzas y el juego de oportunidades y riesgos que conlleva. En este sentido, la evolución de las relaciones con otros actores de gran peso específico en la región como Estados Unidos y China tendrá consecuencias para la asociación birregional. En parte porque, como se dijo, la política europea hacia ALC se ha caracterizado por seguir un patrón más reactivo que pro-activo, pero también porque Latinoamérica y en particular algunos países con fuerte incidencia regional como Brasil pueden modificar sus estrategias de negociación dado el estancamiento de la Ronda de Doha. De hecho la anunciada reapertura de las negociaciones entre la UE y MERCOSUR puede en parte ser interpretada en dicho sentido (Peña, 2010b). El incremento del número de TLC Norte-Sur y Sur-Sur por parte de numerosos países de la región que incluyen, no solo Estados Unidos y la UE, sino China, Japón, Corea o India también presionan para mover ficha a aquellos países más renuentes a la liberalización. China ya es el principal socio comercial de Brasil y ha desplazado o amenaza con hacerlo del segundo lugar, tras Estados Unidos, a la UE en diversos países de la región.

⁷ Este capítulo recoge algunos fragmentos del “Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de asociación global” realizado para la Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo (EXPO/B/AFET/2008/61).



Los actuales espacios subregionales de concertación UE-ALC han ido siguiendo distintos ritmos y grados de evolución. Esta asincronía de los procesos negociadores de la UE con los distintos subgrupos regionales y países genera tensiones, tanto en las relaciones Interregionales, como al interior de los procesos de integración latinoamericano como se ha visto en el caso de la CAN. Los diferentes tratamientos y bases reguladoras de las relaciones dificultan la convergencia hacia una agenda birregional común y pueden causar desviaciones de comercio. Aunque ciertamente las diferencias de toda índole entre los distintos países y regiones de ALC precisan de tratamientos diferenciados se debería mantener una coherencia entre las diversas negociaciones, evitando incrementar las asimetrías intrarregionales.

Si bien es cierto que la creciente heterogeneidad de la región (Alonso, 2010: 93) obliga a modificar una aproximación excesivamente rígida hacia Latinoamérica por parte de la UE y a idear mecanismos flexibles, se debe evitar que ello incremente las asimetrías y las tensiones regionales. Las negociaciones de los acuerdos son un elemento esencial, porque además contribuyen a reducir el elemento unidireccional que ha caracterizado en buena medida las relaciones entre la UE y América Latina. Los acuerdos de asociación (AdA) serán beneficiosos dependiendo de su contenido, de las características estructurales de los socios, y de las políticas internas que éstos apliquen. Pero para que ambos socios ganen en la apuesta estratégica birregional, será necesario asegurar una reciprocidad efectiva con tratamiento adecuado de los costes de transición y ajuste, afrontando a su vez las dinámicas de polarización con un tratamiento adecuado de las asimetrías. Así el tratamiento de las asimetrías se convirtió en uno de los principales reclamos en las negociaciones con los países andinos y América Central. Las negociaciones de los acuerdos recientemente finalizadas con Perú, Colombia y sobre todo Centroamérica se han concentrado básicamente en las asimetrías relacionadas con el comercio de bienes y servicios, sin embargo debería incorporarse a una visión más integral que abarque los elementos políticos y de cooperación de las relaciones.

En este sentido, tanto en la negociación como en el desarrollo e implantación de los AdA es necesario evaluar adecuadamente la diversidad de la región y los distintos grados de desarrollo, no solo entre países, sino también entre regiones al interior de cada país. Este análisis es imprescindible para abordar adecuadamente también las



asimetrías birregionales, teniendo en cuenta que al interior de la UE también hay una diversidad creciente y entre los nuevos miembros y se encuentran regiones de un nivel de desarrollo similar e incluso menor que algunas regiones de América Latina. Reconocer la pluralidad implica también asumir la disparidad en la vocación integracionista de los países latinoamericanos y que distintas realidades requieren diferentes soluciones. Por tanto, no existe una receta única, sino un menú que debe adaptarse a las condiciones de cada situación manteniendo un objetivo común que conduzca hacia una mayor convergencia y complementariedad. El diseño de ese mapa de relaciones está constreñido por otros marcos regulatorios; en primer lugar las reglas de la OMC, en segundo lugar el marco ALADI para el conjunto de América Latina y en tercer lugar los distintos marcos subregionales de integración, uno único para la UE y una pluralidad en el caso de América Latina. Todo ello conduce al problema de la compatibilidad entre las múltiples membresías.

Empezando por el marco más general, el sistema OMC tiene como fin la consecución gradual del libre comercio a nivel mundial para lo cual establece como principios rectores la no discriminación, la transparencia, el multilateralismo y la eliminación de obstáculos al comercio mediante la aplicación multilateral de la cláusula de la nación más favorecida (CNMF), la cláusula de trato nacional (CTN), la disminución general y progresiva de los derechos de aduana y la prohibición de restricciones cuantitativas, entre otras. Esto parece contradictorio con el establecimiento de zonas de libre comercio (ZLC) entre solo un grupo de países miembros de la OMC, ya que esta discrimina a aquellos Estados terceros. Sin embargo el sistema del GATT contempla el regionalismo como un instrumento para acelerar la liberalización del comercio y para hacerlo compatible con sus principios rectores incluyó en 1947 el artículo XXIV del “Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles” (GATT por sus siglas en inglés). Tras él en el año 1979 se aceptó también la *cláusula de habilitación* que formalizó la autorización del GATT a otorgar de forma unilateral o mediante acuerdo, un trato diferente y más favorable a los países en vías de desarrollo (PVD)⁸ siguiendo las recomendaciones de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés). Tras la Ronda Uruguay se incluyó un *Entendimiento relativo a la interpretación del artículo XXIV* (Entendimiento de 1994) a

⁸ Decisión de las Partes Contratantes L/4903, de 28 de noviembre de 1979, “Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo”.



fin de clarificar algunos aspectos hasta entonces indeterminados, que impedían la concreción de los acuerdos regionales.

Los citados preceptos tratan de evitar que los regímenes regionales preferenciales tengan efectos desfavorables en el comercio con otros miembros de la OMC que no formen parte de los acuerdos o del sistema generalizado de preferencias unilateral. El instrumento es la inclusión de excepciones a los principios generales y a las cláusulas que los desarrollan. Los Sistemas de Preferencias Generalizados (SPG) y los acuerdos regionales se consideran autónomos del sistema multilateral pero para ser aceptados deben cumplir una serie de requisitos. Como se señaló, ambas vías han sido empleadas en las relaciones comerciales de la UE con ALC. Si en un principio se siguió preferentemente la vía del SPG, en los últimos años la tendencia, no solo con América Latina, es a concluir acuerdos de libre comercio. La compatibilidad con la OMC de las medidas unilaterales preferenciales como los actuales SPG, SPG+ y el EBA (*Everything But Arms*), regulados en reglamentos comunitarios se examina según el mecanismo de la cláusula de habilitación a partir de quejas planteadas por un tercero que se sienta perjudicado. En cambio la celebración de acuerdos de libre comercio debe notificarse ante la OMC por el mecanismo previsto en el artículo XXIV (GATT 94) que es bastante más exigente.

Respecto del SPG, la cláusula de habilitación admite la no reciprocidad en las relaciones entre los PD y los PVD y el régimen pasa a denominarse "trato especial y diferenciado". No obstante se entiende que es un régimen transitorio que supone una progresiva adaptación al régimen general multilateral de liberalización a medida que se producen avances en el desarrollo. Las normas sobre trato especial y diferenciado del GATT 94 tienen problemas de aplicación porque su redacción es muy abierta y varían en función de los destinatarios según sean PVD de renta media o Países Menos Avanzados (PMA). Por ello la Declaración ministerial de Doha con la que se abrió la nueva Ronda de negociaciones subrayó la necesidad de hacerlas más precisas y operativas. Otros acuerdos del sistema OMC incluyen también disposiciones específicas para los PVD y tratos derogatorios para los PMA, como por ejemplo la previsión de plazos más amplios para adaptarse al régimen general.

El SPG de la entonces Comunidad Económica Europea fue creado en 1970 y ha sido



objeto de diferentes reformas. Entre ellas a partir de 1994 se incluye la diferenciación positiva a favor de los PMA y un creciente gradualismo en la aplicación. El SPG comunitario se basa en el principio de no reciprocidad que proporciona acceso preferencial al mercado comunitario de productos manufacturados y ciertos productos agrícolas de 176 países y territorios en desarrollo. El actual SPG se diseñó para un ciclo de 10 años con el objetivo de dotarse de continuidad y estabilidad, pero su ejecución se desarrolla en períodos de tres años, mediante la aprobación de reglamentos. La normativa comunitaria actual distingue tres regímenes diferentes: el régimen general, el específico para PMA o EBA y el SPG+. El actual régimen especial PMA ofrece un trato especialmente favorable y su concesión puede tener un claro efecto disuasorio en relación a la negociación de acuerdos de asociación regionales (Esteve et al., 2009), pero tiene escasa aplicación en ALC ya que solo Haití cumple las condiciones para acogerse. El Régimen SPG+ sustituye a los anteriores regímenes⁹ de droga y estímulo social y medioambiental y se concede a los países vulnerables¹⁰ que hayan integrado los estándares internacionales en materia de desarrollo sostenible, lo que incluye la ratificación de numerosos convenios internacionales referentes a los derechos humanos y a la protección de los trabajadores, al medio ambiente, contra la corrupción y contra la producción y el tráfico de drogas¹¹. Dichos convenios incluyen mecanismos para evaluar su aplicación que remite a los organismos internacionales correspondientes, y no a la Comisión como en el anterior SPG.

El SPG+ suspende los aranceles *ad valorem* y los derechos específicos de casi todos los productos industriales y un grupo importante de productos agrícolas y pesqueros. Los productos tienen un acceso en franquicia sin aplicación de los aranceles estándar. Hasta ahora todos los países beneficiarios del SPG+ para el nuevo período, han

⁹ La modificación se hizo tras el dictamen del OSD de la OMC considerando que la elección de los países beneficiarios no se basaba en criterios objetivos y transparentes. Ver Comunidades Europeas vs India. "Condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo" WT/DS246/AB/R de 7 de abril de 2004.

¹⁰ Según el art. 9.3 del Reglamento 732/2008 es aquel país que no esté clasificado por el Banco Mundial durante tres años consecutivos como de ingresos elevados y cuyas cinco principales secciones de exportaciones a la CE acogidas al SPG, representen más del 75% del valor del total de sus exportaciones y que sus exportaciones a la CE dentro del SPG, representen menos del 1% del valor total de exportaciones acogidas al SPG.

¹¹ A partir del 1/01/09 sólo son beneficiarios del SPG+ los países "vulnerables" que hayan ratificado y apliquen efectivamente todos los 27 Convenios de derechos humanos, de los trabajadores, medioambiente y de buena gobernanza que se contempla en el Anexo III. En el siguiente trienio se exigirá el cumplimiento de todos los convenios.



debido presentar su solicitud a la Comisión en un plazo concreto (antes del 31 de octubre de 2008) y demostrar que cumplen los requisitos señalados¹². Las principales características del sistema actual son: mejora de la oferta, concentración en los países más necesitados y creación del nuevo régimen de estímulo del desarrollo sostenible y el buen gobierno (el SPG+). Dentro del SPG, los PVD mantienen como principal demanda, la mejora del sistema mediante la inclusión de nuevos productos (especialmente agrícolas y pesqueros) y su extensión a los obstáculos no tarifarios y a los servicios. Otras críticas sobre el SPG aluden a que las reglas de origen son demasiado complejas y restrictivas (Esteve et al., 2009).

El nuevo marco normativo que se está negociando para el año 2011 tiene dos ideas centrales: la expedición de certificados de origen a través de exportadores registrados y la unificación de las reglas de origen gracias a un criterio único basado en el valor añadido. También se ha propuesto cambiar el actual sistema de certificación de origen emitido por las autoridades aduaneras del país beneficiario por un sistema de exportadores registrados con el fin de reducir el fraude, aunque los países beneficiarios no se han mostrado muy receptivos (Esteve et al., 2009). Igualmente se han reforzado los instrumentos de retirada temporal y las medidas de salvaguardia: la retirada temporal debe estar justificada por la violación grave y sistemática de los principios establecidos en el SPG+, o en casos de fraude, irregularidades, incumplimiento sistemático o ausencia de garantías de cumplimiento de las normas de origen de los productos y los procedimientos correspondientes. Las cláusulas de salvaguardia permiten restablecer los aranceles normales a un producto de un país beneficiario si causa o puede causar un perjuicio grave a los productores comunitarios. Las últimas reformas han perfeccionado la *cláusula de graduación*; así el mecanismo simplificado de graduación (art. 14 Reglamento) permite excluir de las preferencias a determinados grupos de productos cuando un país se ha mostrado especialmente competitivo en el mercado comunitario, entendiéndose que ya no necesitan el SPG. Esto genera inseguridad en el mantenimiento de las preferencias de aquellos países más competitivos. El reglamento excluye de la aplicación del SPG a los países que

¹² En el período 2006-2008, los países latinoamericanos beneficiarios han sido: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú, El Salvador y Venezuela. En el período 2009-2011, los países latinoamericanos beneficiarios de este sistema que han notificado son: Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Venezuela. Panamá quedó fuera por haber presentado la solicitud después de la fecha límite del 31 de octubre de 2008.



estén acogidos a un TLC celebrado con la CE. Así pues son dos vías de normas alternativas cada una con sus pros y contras.

El SPG libera al Estado beneficiario de enfrentarse a una negociación bilateral comercial pues concede beneficios sin necesidad de contrapartidas aunque exige un nivel de compromiso en temas no económicos como los derechos humanos, el medioambiente o la gobernanza. Puede interpretarse también que el SPG+ es un buen mecanismo para promover el avance en estas materias para determinados PVD a cambio de incentivos comerciales. Sin embargo, no hay mucha evidencia sobre ello, pues los países beneficiarios no tienen incentivos para avanzar luego de su entrada en vigor. Con mantener su nivel de compromiso no pierden los beneficios arancelarios, entre otros motivos, porque la labor de monitoreo es poco clara. Adicionalmente, los principales problemas del SPG, que en parte explican la proliferación de los acuerdos bilaterales o regionales de libre comercio, son la inseguridad, la discrecionalidad y cierta inestabilidad del sistema. Las preferencias vía SPG son útiles, pero temporales porque al tratarse de un instrumento no convencional, no suponen ningún compromiso de consolidación de aranceles. Una de las incertidumbres es qué ocurrirá después del 2015, es decir, si la UE optará por mantener su SPG o cambiarlo radicalmente. Es posible que en esos momentos la red de acuerdos bilaterales y regionales sea tan extensa que el SPG sea ya solo una categoría marginal¹³, pero hay que tener en cuenta que los tratados firmados ahora tendrán aún que recorrer un largo periplo y ser aprobados por los Parlamentos incluido el europeo lo cual da un margen de entre 3 y 5 años para su efectiva entrada en vigor si no hay demasiados contratiempos.

En el caso de la regulación OMC de las ZLC, el apartado b del párrafo 8 del artículo XXIV (GATT 94) exige que se trate de un grupo de dos o más territorios aduaneros entre los cuales se eliminen los derechos de aduana y las demás reglamentaciones comerciales restrictivas con respecto a lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de los territorios constitutivos de dicha ZLC. La interpretación de este requisito es controvertida (Esteve et al., 2009). El artículo XXIV del GATT acepta la existencia de zonas de integración como excepción al libre comercio de bienes si, *el acuerdo cubre lo esencial de los intercambios comerciales de los productos*

¹³ La UE también está impulsando el establecimiento de ZLC, no solo con los vecinos mediterráneos, si no también con los subgrupos que componen los ACP entre los que se encuentra el CARIFORUM.



originarios de los Estados miembros del acuerdo regional de integración (artículo XXIV 8 b) del GATT 94). No hay consenso sobre si esta exigencia debe ser interpretada en términos cualitativos (no exclusión de grandes sectores de actividad) o cuantitativos (en relación a un porcentaje del comercio liberalizado en el seno del área de libre comercio, que estaría sobre el 90%). También se discute si se trata de requisitos autónomos o son acumulativos, aunque una interpretación sistemática de las reglas de la OMC aboga por este último sentido pues el artículo V, apartado 1 a) del GATS establece que la cobertura sectorial sustancial exigida para un acuerdo de liberalización de servicios “se entiende en términos de número de sectores, volumen de comercio afectado y modos de suministro” (Esteve et al. 2009).

Según el GATT del 94 dicho régimen debe cumplir otros dos requisitos: uno es que los derechos de aduana mantenidos en cada territorio constitutivo y aplicables al comercio de terceros en el momento en que se establezca la zona no sean más elevados. El segundo es que las demás reglamentaciones comerciales no sean más rigurosas que los derechos y reglamentaciones comerciales vigentes en los territorios constitutivos de la zona antes del establecimiento de ésta. Aunque se deja la puerta abierta en ambos casos a que pueda haber compensaciones dentro del mismo ítem aduanero pues el párrafo 5 se refiere al nivel *global* de los obstáculos y no a cada uno de los sectores implicados.

En relación a los acuerdos vigentes o recientemente negociados, la tendencia comunitaria es reservar para los productos agrícolas el porcentaje de comercio no incluido en la liberalización, entendiendo que con ello no se violan las exigencias del artículo XXIV del GATT por cubrir una parte muy pequeña del total de los intercambios (menos de un 10%, por lo que se cumpliría el requisito tácito de liberalización de al menos un 90% de los intercambios). Así se asegura la exclusión de la liberalización de productos agrarios considerados como muy sensibles y garantiza los intereses del sector agrario propio. Esta asimetría puede acompañarse de otras medidas preferentes que se aplican a los productos no liberalizados. Una vez garantizada la liberalización de lo *esencial* de los intercambios comerciales, nada impide que las partes puedan otorgarse rebajas arancelarias o condiciones similares en el marco de los productos no liberalizados (Esteve et al., 2009). Estas medidas pueden contenerse en protocolos sectoriales y preferenciales anexos o incluso en otros acuerdos



posteriores.

Para garantizar la compatibilidad de las reglas OMC y la creación de otras ZLC con países terceros a las partes los TLC suelen incluir una disposición en la que se precisa que el acuerdo no constituirá un obstáculo para el mantenimiento o creación de otras zonas de integración comercial, excepto si tienen como efecto modificar el régimen de intercambios establecido. El Consejo de Asociación previsto en dichos acuerdos podrá celebrar consultas entre las partes con el fin de garantizar que los intereses mutuos serán tenidos en cuenta y no se vean perjudicados. La OMC no entra a examinar las intersecciones que puedan producirse pues para dicha organización cada acuerdo regional es un régimen autónomo amparado en el artículo XXIV. (Esteve et al., 2009)

La compatibilidad de la normativa OMC con los acuerdos de asociación presentados vía artículo XXIV del GATT y V de AGCS (si contemplan ventajas en materia de servicios) están sometidos a un doble mecanismo de control: su presentación al Comité de Acuerdos Comerciales Regionales (CACR) y la posible impugnación de alguna cláusula o la aplicación de las mismas ante el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) por parte de un tercero que se crea perjudicado. Lo cierto es que dado que dichas disposiciones permiten un amplio margen de interpretación se genera cierta incertidumbre. Sin embargo, de momento no ha habido un solo rechazo por parte de la OMC de algún acuerdo de integración regional y las críticas efectuadas por los órganos del mecanismo de solución de diferencias han sido solo sobre algunos aspectos de la aplicación de dichos acuerdos (Esteve et al., 2009).

No obstante, el Acuerdo de Asociación (AdA) de la UE y México se encuentra en fase de presentación fáctica en suspenso debido a que no cubre lo esencial de los intercambios comerciales de los productos originarios de ambas partes de acuerdo con el artículo XXIV del GATT¹⁴. El AdA UE-Chile sí se encuentra en la OMC en fase de presentación fáctica distribuida,¹⁵ pues cumple las condiciones al quedar liberalizado prácticamente todo el comercio. Cuando finalice el período de transición en el 2013 sólo quedará un 0,4% del comercio bilateral total de mercancías sin beneficiarse de alguna forma de la liberalización, pero en el sector agrícola afectará al 11% de los

¹⁴ <http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?rtaid=73>

¹⁵ <http://rtais.wto.org/UI/PublicShowMemberRTAIDCard.aspx?enc=AWa8CS1l3jjmdjhYUiquBpYy6NLAKkcDY+vHbDoFrd4>



productos. Ambos acuerdos cuentan con un mecanismo de solución de controversias en el que las partes estarán en igualdad de condiciones, a diferencia del SPG para cuya reclamación sólo existe la posibilidad de acceder al Tribunal de Justicia de la Unión Europea. Sin embargo, para algunas cuestiones se remiten a los mecanismos previstos en la OMC.

Como se señaló en la actualidad la UE ha modificado su anterior esquema de relaciones comerciales de mantener las preferencias unilaterales con los países menos avanzados de la región y ha pasado a la negociación de ZLC con todos aquellos grupos o países que lo han solicitado. No es casual que justamente se hayan cerrado los acuerdos con aquellos países que ya han suscripto TLC con Estados Unidos. Las reapertura de las negociaciones con MERCOSUR son en ese sentido novedosas porque no existe el precedente de un TLC previo ya que este grupo regional jugó sus cartas negociadoras a la, por ahora fallida, partida de la OMC. Como se señaló, en cada negociación se deben tener en cuenta las especificidades de cada país y región, los pros y contras de las diferentes opciones y los compromisos asumidos previamente, lo que en el caso de los países de AL supone considerar la pertenencia a la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)¹⁶ y sus posibles condicionamientos para las relaciones birregionales.

Para evaluar los condicionantes de las reglas de la ALADI sobre el pilar comercial de las negociaciones birregionales hay que examinarlo en clave histórica. Aunque el Tratado de Montevideo de 1960 (TM60) que estableció la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) preveía la constitución de una ZLC en sentido del artículo XXIV del GATT ésta no se llegó a concretar. Por ello, el Tratado de Montevideo de 1980 (TM80) que creó la ALADI caracterizó el proceso de integración comercial de la región como un objetivo a largo plazo que se llevaría de forma gradual hacia un mercado común latinoamericano (artículo 1º). El camino para lograrlo era establecer “un área de preferencias económicas, compuesta por una preferencia arancelaria regional, por acuerdos de alcance regional y por acuerdos de alcance parcial (artículo 4º). A efectos del establecimiento de una ZLC con países o grupos de países ajenos a la región las disposiciones del TM80 a tener en consideración son los artículos 44 y

¹⁶ Tanto los países del MERCOSUR como los de la CAN, así como México y Chile son países miembros y actualmente también incluye a Cuba.



45.

El artículo 44 establece la CNMF e implica que cualquier preferencia que otorguen los países miembros a terceros países, debería ser automáticamente extendida a los demás países miembros de la ALADI. Con motivo de la incorporación de México al Área de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN) con Estados Unidos y Canadá, el 13 de junio de 1994 se firmó el Protocolo Interpretativo del artículo 44 del TM80. Éste prevé un procedimiento para que los países miembros que sean parte de los acuerdos a que se refiere dicho artículo (incluidos los celebrados con terceros países) puedan solicitar al Comité de Representantes la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en el artículo 44 aportando fundamentos. Este Protocolo hasta el momento sólo ha sido ratificado por siete países¹⁷ por lo cual aún no está formalmente vigente. En el ínterin se aprobaron dos resoluciones transitorias¹⁸ que permitieron su aplicación provisional. Cabe cuestionarse la validez de dichas normas tras 14 años sin que se haya conseguido que el protocolo entre en vigor dado que contradicen la letra del tratado fundacional que establece una CNMF incondicional y automática. No es probable que algún Estado miembro haga una invocación que sería considerada hostil, pero no se puede descartar su alegación en la jurisdicción interna por parte de un particular y eso afecta por igual a todos los acuerdos comerciales con terceros (Peña, 2009). El artículo 45 establece la CNMF a los capitales procedentes de los países miembros de la Asociación respecto a los procedentes de cualquier otro país no miembro y no está cubierto por el Protocolo Interpretativo. Esto significa que toda ventaja que un país miembro de la ALADI otorgare a un tercer país deberá ser automáticamente extendida a los demás países miembros.

A lo mencionado hay que añadir la existencia simultánea de numerosos acuerdos de libre comercio vigentes celebrados tanto por la UE como por los países y bloques de ALC que también pueden generar problemas potenciales de compatibilidad intrínseca entre todos ellos y, en consecuencia, con las reglas de la OMC para cada parte de los acuerdos, así como con la ALADI. Se supone que los procesos de integración que se

¹⁷ Ellos son México, Paraguay, Ecuador, Chile, Argentina, Venezuela y Colombia.

¹⁸ Resoluciones 43 (ALADI/CM/Resolución 43 I-E. 13 de junio de 1994) que permite solicitar la suspensión temporal de las obligaciones establecidas en artículo 44 y la Resolución 44 (ALADI/CM/Resolución 44 I-E 13 de junio de 1994) sobre controversias que puedan surgir con países afectados.



han puesto en marcha son compatibles entre sí, pero no se ha determinado con precisión si existe convergencia real entre ellos o si bien cuando se celebran nuevos acuerdos se hace caso omiso de obligaciones asumidas en los anteriores (Cienfuegos M., 2006). Para tratar de prevenir conflictos derivados de estas membresías múltiples simultáneas los acuerdos ya concertados contienen cláusulas que contemplan que el mismo no impide que se establezcan uniones aduaneras, zonas de libre comercio u otros arreglos con terceros países siempre que no alteren los derechos y obligaciones establecidos en el AdA¹⁹. Pero ello no resuelve la cuestión de si los que llegan a celebrarse son realmente compatibles entre sí ya que no se establece ningún procedimiento de revisión preventiva.

Otra cuestión que afecta las negociaciones de la UE con los bloques de integración es la del recurso a las negociaciones bilaterales como se ha hecho en el caso de la CAN, que ha creado más tensiones al ya maltrecho entendimiento entre los países miembros. Lo cierto es que el tratado constitutivo de la CAN establece la negociación en bloque de los acuerdos comerciales con terceros, pero la Decisión 598 de 2004 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores autorizó excepcionalmente la negociación de acuerdos de libre comercio en caso de que no sea posible de forma comunitaria. La condición es que se preserve el ordenamiento de la CAN, se tengan en cuenta las sensibilidades de los otros socios y se mantengan intercambio y consultas durante el desarrollo de las negociaciones. Aunque el mandato negociador inicial de ambas partes era de bloque a bloque el Consejo de la UE decidió modificar el mandato de la Comisión Europea para pasar a negociar bilateralmente el pilar comercial, dada la negativa boliviana y la insistencia de Colombia y Perú, con una posición renuente pero no cerrada de Ecuador. Éste último aceptó participar en las negociaciones pero a otro ritmo. Bolivia sin embargo ha impugnado la firma de los tratados por parte de Colombia y Ecuador ante el Tribunal de Justicia de la CAN al considerar que aún estaba en vigor el mandato negociador en bloque. Aunque la decisión de una institución andina no puede invalidar un tratado conforme con Derecho Internacional Público, una decisión negativa del tribunal respecto a su legitimidad cuestionaría aun más la viabilidad del proyecto de integración andino.

En el caso de América Central y CARIFORUM no ha habido problemas con la

¹⁹ Decisiones 2/2000 y 2/2001 del Consejo Conjunto en el caso UE-México y Art. 56 del Acuerdo UE- Chile.



negociación en bloque salvo los derivados de la situación interna de Honduras. Respecto a MERCOSUR, el tratado de Asunción obliga a negociar los acuerdos comerciales con terceros en bloque, no así los acuerdos sobre inversiones. La reapertura de las negociaciones durante la última Cumbre en Madrid en 2010 abre un soplo de esperanza a los países pequeños, que ya habían reclamado la posibilidad de una autorización para negociar bilateralmente ante la parálisis de las negociaciones (Del Arenal, 2010: 48). Pero es difícil adivinar que pasaría si se da un nuevo fracaso. Más dudas aun han generado algunas declaraciones del candidato opositor a la Presidencia de Brasil en las cercanas elecciones brasileñas, José Serra, quien ha afirmado la necesidad de que Brasil cuente con más margen de maniobra para negociar acuerdos comerciales²⁰. De desmarcarse Brasil de la disciplina colectiva, los augurios sobre la continuidad de MERCOSUR se ensombrecerían considerablemente.

INSTRUMENTOS PARA EL TRATAMIENTO DE LAS ASIMETRÍAS BIRREGIONALES

Una negociación para la conformación de una asociación birregional no garantiza que se vaya a obtener el mismo grado de preferencia que se tiene con el SPG aunque es cierto que en las negociaciones con Centroamérica ese ha sido el punto de base para las negociaciones. Lo cierto es que, dada la exigencia del GATT de reciprocidad, en las ZLC las contrapartidas comerciales de los PVD siempre deberán ser mucho mayores. Este hecho es especialmente relevante en el marco de negociaciones de alcance regional, puesto que las ventajas se negocian en bloque y consecuentemente, los beneficios obtenidos no tendrán el mismo impacto entre los diferentes participantes especialmente cuando al interior de los grupos también hay fuertes asimetrías como en MERCOSUR. Pero para el tratamiento de las asimetrías birregionales en el caso de los Acuerdos de Asociación ambas partes negociadoras podrán escoger en donde concentrar los esfuerzos de la negociación para defender sus intereses, en lugar de verse sometidas a condiciones unilaterales u obtener beneficios en áreas que poco le aportan, como sucede en el SPG (Esteve et al., 2009). En los mecanismos unilaterales son los intereses del país concesionario los que determinan los productos abarcados y los márgenes de preferencias y no los del beneficiario de ellas (López Jurado, 2005).

Otra ventaja que ofrecen los acuerdos de libre comercio para el tratamiento de las

²⁰ http://www.infolatam.com/entrada/brasil_serra_quiere_flexibilizar_el_merc-20330.html



asimetrías en contraste con el SPG, es que el acuerdo establece un Consejo de Asociación paritario que tiene por función velar por la aplicación e interpretación del acuerdo, lo que facilita la solución de los problemas y puede ayudar a adecuar la aplicación ante situaciones cambiantes. Los acuerdos además cuentan, como ya se dijo, con un mecanismo de solución de controversias en el que las partes estarán en igualdad de condiciones. Asimismo, la cláusula democrática que figura en los acuerdos es recíproca y no unidireccional como en los mecanismos unilaterales y las discrepancias que surjan en su aplicación son reconducibles a mecanismos de concertación paritarios. Por su parte las cláusulas sociales y ambientales también se negocian. Así se puede introducir mayor flexibilidad en la aplicación y establecer mecanismos de control específicos. En los acuerdos con bloques que tienen grandes asimetrías entre sus miembros habrá que recurrir a la geometría variable para evitar efectos negativos en los países más débiles.

Establecer mecanismos para el tratamiento de las asimetrías en los AdA implica tratar de prever los efectos económicos y sociales negativos que puedan tener la implantación de dichos acuerdos durante la negociación para limitarlos en la medida de lo posible o compensarlos cuando sean inevitables. Se trata, en primer lugar de incorporar un tratamiento asimétrico de socios desarrollados y no desarrollados en los compromisos comerciales de un acuerdo internacional, el denominado tratamiento especial y diferenciado. Pero eso no es todo, en segundo lugar hay que introducir *políticas compensatorias*, también denominada “agenda de acompañamiento” (Osterlof y Villasuso, 2007) que responden a las dinámicas generadas por los acuerdos. En tercer lugar se trata de ir más allá y elaborar una agenda social de *políticas complementarias* que aborden en igualdad de condiciones las dimensiones política y social junto a la económica incorporándolas a la agenda de desarrollo, tanto en el nivel internacional, como el nacional y local. Todo ello implica la utilización de un conjunto diverso de instrumentos que incorpora el diálogo, la concertación, la participación social y la política de cooperación para el desarrollo.

Un paso previo es identificar esos posibles efectos y con esta finalidad la UE estableció la obligación de elaborar, con carácter previo a la conclusión de los acuerdos, una “Evaluación de impacto del comercio sobre la sustentabilidad” (EIS). La función de los EIS es hacer previsiones de los impactos económicos sociales y



medioambientales que pueden producir las medidas de liberalización con el fin de establecer medidas preventivas, políticas compensatorias y valorar los instrumentos y recursos necesarios. En el caso de México no llegó a hacerse y es notorio que el AdA de la UE con dicho país no reconoce las asimetrías que se dan entre la UE y México, ni se crean mecanismos de compensación que faciliten su reducción o compensen a los sectores sociales afectados por la apertura económica con acciones de cooperación. Es además palmario el desequilibrio entre las disposiciones relativas al comercio y la inversión en comparación con las que regulan la cooperación y el diálogo político. A pesar de que existía un gran margen para desarrollar, se ha hecho un uso muy limitado.

Para el AdA de Chile sí se hizo una EIS (Planistat Luxembourg y CESO-CI, 2002) pero su contenido tuvo poco que ver con las negociaciones y no se establecieron mecanismos de seguimiento de sus recomendaciones. También se realizó una EIS para las negociaciones MERCOSUR (The University of Manchester, 2008) pero se trata de un informe limitado a aspectos comerciales y medioambientales, por lo que sería aconsejable su ampliación una vez abiertas las negociaciones. En el caso de CARIFORUM el ejercicio quedó muy diluido al quedar englobado en el conjunto de países África Caribe Pacífico (ACP) (PRICEWATERHOUSE COOPERS, 2004). Así mientras en el capítulo comercial las medidas que abordan el trato especial y diferenciado son patentes y reflejan la asimetría de las partes, la parte de cooperación complementaria queda sin concretar y se traslada al marco del Fondo Europeo de Desarrollo (FED). Las EIS con los países andinos sí se plantearon de una manera más sistemática y con algunos mecanismos de participación social (DEVELOPMENT SOLUTION-CEPR-Universidad de Manchester, 2009). Incluso llegó a establecerse una mesa específica de negociación para el tratamiento de las asimetrías.

Desafortunadamente la ruptura de las negociaciones en bloque llevó a separar el pilar comercial del de cooperación al desarrollo ya que los acuerdos firmados con Colombia y Perú solo abordan dicho sector. Esto ha supuesto que las medidas complementarias se quedaran para una futura concreción de las políticas de cooperación. En el caso de Centroamérica la EIS fue trasladada a las organizaciones sociales (ECORYS Nederland BV, 2009) pero su efectiva incorporación a las negociaciones es dudosa ya que lo que trascendió de las rondas negociadoras es que estas se centraron en tratamiento especial y diferenciado en el ámbito comercial. No obstante el anuncio de



la financiación de un fondo de inversión para fomentar la transformación productiva en la región aun cuando sea con una aportación modesta pero no desdeñable es un paso a destacar.

En general se puede afirmar que es necesario mejorar la elaboración de las EIS y ampliarlas en sus contenidos; hasta ahora se han centrado en analizar el impacto de las fluctuaciones del comercio bilateral sobre las áreas económica y medioambiental, teniendo en cuenta el grado de liberalización actual y futuro, así como en hacer estudios sectoriales de las ventajas e inconvenientes de una liberalización de servicios. Es importante que se incorpore también el estudio de medidas paliativas de los impactos negativos en las áreas de empleo, sanidad, educación y otros sectores sociales y que se haga una valoración de los instrumentos y recursos necesarios para las políticas compensatorias y complementarias. Por último debe garantizarse una participación plural de los sectores afectados en su elaboración, garantizar que los resultados de esos informes se incorporen de forma efectiva a las negociaciones y establecer mecanismos de seguimiento.

Un diagnóstico lo más exhaustivo posible es el que permite un diseño congruente de las medidas necesarias para incorporar en los AdA instrumentos para el tratamiento de las asimetrías interregionales y apoyar los instrumentos y políticas que contribuyan a limar las asimetrías intrarregionales. El tratamiento de las asimetrías en un acuerdo tiene en consideración los intereses de las partes negociadoras que podrán escoger dónde concentrar los esfuerzos de la negociación.

Esto supondrá concretar el tratamiento especial y diferenciado adecuado a cada país y región, prever las medidas de compensación relacionadas con la liberalización comercial y pactar las medidas de cooperación complementaria que conduzcan al desarrollo sostenible de los países socios. No todas esas medidas tendrán el mismo grado de concreción en los acuerdos pero es conveniente que todas ellas se contemplen y que se establezca una base jurídico-institucional que permita desarrollarlas.

La concreción del tratamiento especial y diferenciado en la liberalización comercial incluye diversos tipos de medidas que las partes pueden modelar para atender a las



diversas situaciones: una de las medidas habituales es el establecimiento de un calendario de liberalización gradual para los diferentes países que en el caso del CARIFORUM llegan a los 25 años. Otra medida común es el establecimiento de períodos de transición diferenciados para la liberalización de los diferentes mercados alargando los períodos de aquellos sectores que precisan de mayor adaptación. Para algunos productos especialmente sensibles se pueden establecer cuotas temporales que protejan la producción local e incluso se pueden hacer exenciones en sectores vitales. Para afrontar situaciones sobrevenidas se prevén los instrumentos de retirada temporal y las medidas de salvaguardia que permitan medidas protectoras en caso de situaciones que puedan entrañar graves perjuicios. Finalmente en algunos acuerdos se han incluido compensación por los subsidios internos y a la exportación de la UE a determinados productos y flexibilidad de medidas fitosanitarias que limitan el acceso al mercado europeo. Estas medidas admiten gran flexibilidad, pero en la lógica del establecimiento de una ZLC implican una reducción progresiva de las medidas que debe adecuarse a la evolución de los intercambios. En esa dirección adquiere gran importancia la mencionada agenda de acompañamiento.

Respecto de dichas medidas de compensación, estas se concretan en la Asistencia Técnica Relacionada con el Comercio (ATRC). Estos programas han sido impulsados desde la OMC y la UNCTAD como parte integrante de la Agenda de Comercio y Desarrollo. No se consideran una mera compensación por la pérdida de preferencias o los efectos más amplios de la liberalización, sino como un mecanismo para facilitar la transición a un contexto más liberalizado. El Parlamento Europeo aboga por un abordaje amplio para incluir el apoyo a los ajustes relacionados con el comercio, la infraestructura y la capacidad productiva, además de temas como la regulación de los servicios en países en desarrollo, las normas laborales y ambientales, etc. Además el Parlamento, insiste en que este apoyo sea adicional y no alternativo a la ayuda oficial al desarrollo²¹.

La Comisión Europea y los Estados miembros han venido desarrollando acciones en todas las regiones, incluidos los países miembros recientemente incorporados o en proceso de adhesión a la UE y ha utilizado tres vías de ejecución: a través de la

²¹ *Working Document on "The EU's Aid for Trade" (PE 382.633)*. Bruselas, Committee on International Trade (Rapporteur: David Martin), 2007.



financiación de programas ejecutados por organismos internacionales como los anteriormente citados o incluso de carácter regional; la asistencia directa a través de consultores de instituciones públicas y privadas y los acuerdos de hermanamiento de los organismos competentes. En AL la mayoría de estos programas han ido dirigidos a fortalecer la integración regional facilitando la cooperación aduanera hacia la creación de uniones aduaneras. Pero si se quiere avanzar hacia una mayor convergencia regional lo mejor sería conducir la cooperación hacia el ámbito de ALADI y coordinarse con otros organismos que están trabajando en esa dirección como el BID.

Entre los diversos tipos de medidas que se pueden adoptar se encuentran: la promoción a largo y medio plazo del aumento del volumen y diversificación de los productos exportados a la UE de manera sostenible; medidas para mejorar el aprovechamiento de los acuerdos por parte del sector privado, que incluye diseño de estrategias de penetración, foros y encuentros de negocios y cooperación administrativa; cláusulas para mitigar los efectos negativos que genera la extensión de similares preferencias arancelarias otorgadas por la UE a terceros Estados; asistencia para la armonización aduanera y el desarrollo de las reglas de origen estableciendo un criterio único basado en el valor añadido; incorporar medidas que compensen la reducción de ingresos fiscales a consecuencia de la liberalización del comercio, incluyendo reformas fiscales y/o mecanismos para la estabilización de ingresos. En el caso de bloques regionales se debería cooperar para fortalecer la integración mediante la cooperación aduanera, el perfeccionamiento de los sistemas multilaterales de pagos y la formulación de políticas comerciales y de competencia.

Complementando esos aspectos más comerciales también son necesarias medidas específicas para compensen a los sectores sociales que puedan verse directamente perjudicados por la apertura económica. Esto incluye: políticas para evitar la pérdida de empleos y mejorar su calidad, contemplando la formación profesional continuada; fomento de sectores productivos con especial potencial de crecimiento; mejora de la competitividad y reconversión de puestos de trabajo. También resulta pertinente analizar los efectos que la liberalización puede tener sobre la migración, incluyendo el desplazamiento de trabajadores, campesinos y población indígena y la pérdida de capital humano.

Dado que las EIS que han sido realizadas hasta ahora han puesto énfasis en las



posibles consecuencias negativas para el medio ambiente sería conveniente también: contribuir a dar operatividad real a las cláusulas medioambientales y los mecanismos de seguimiento del impacto ambiental con indicadores verificables, incluir medidas de cooperación para transferencia de tecnología que reduzca la contaminación y ayuden a conservar la biodiversidad y desarrollo de la regulación ambiental, mecanismos de certificación y promoción de códigos de conducta de los actores privados, incluidas las empresas europeas que invierten en la región. Todas estas medidas deberían ser complementarias con los demás instrumentos de cooperación para el desarrollo.

La necesidad rediseñar una agenda de cooperación complementaria es una labor de por sí compleja, pero su concreción aun lo es más. Aunque la cooperación es uno de los tres pilares en negociación lo cierto es que el modelo de AdA que la UE ha establecido para ALC no permite grandes innovaciones. Dichos acuerdos se limitan a establecer un marco de colaboración pero los compromisos y los recursos tienen que buscar otras vías de concreción. Una vía de mejorar el pilar de la cooperación es perfeccionar el marco jurídico-institucional de los acuerdos. Esto supone clarificar mejor el papel de los diferentes niveles de diálogo e incorporar mecanismos de seguimiento y control de los acuerdos que sean efectivos, tanto en el nivel subregional como en el birregional. Además de un marco de colaboración, los acuerdos de asociación deben establecer instrumentos jurídicos que contractualicen compromisos en determinadas materias y crear instituciones paritarias de planificación y control; un ejemplo es el posible establecimiento de una Comisión sobre Comercio y Desarrollo Sostenible de carácter permanente e incorporar mecanismos de diálogo, seguimiento y control. Por otra parte los mecanismos de solución de controversias no tienen que limitarse a las cuestiones comerciales, como viene siendo habitual, sino también pueden extenderse a temas como los laborales y el medio ambiente.

La actual estructura de la gestión y planificación de los instrumentos de cooperación para el desarrollo dificulta la interrelación de los temas comerciales y sociales. Dentro de los presupuestos comunitarios hay una serie de instrumentos de las políticas de cooperación comunitarias que se enmarcan en la política de desarrollo común y se divide en niveles regionales, subregionales y sectoriales. Estas son gestionadas por EuropeAid y corresponden básicamente a la DG. RELEX y a la DG Desarrollo. Pero además desde otras direcciones generales otras políticas comunitarias contemplan



partidas con fondos destinados a acciones de cooperación en ámbitos como el comercio, la educación, la ciencia y la tecnología o las migraciones y situadas en otras direcciones generales. Existen además una serie de instrumentos financieros extrapresupuestarios que contribuyen a financiar políticas de desarrollo proporcionando fondos suplementarios como el BEI y el FED. Aunque menos de lo que debieran (dados los principios de complementariedad, coherencia y coordinación) debemos contar también la participación de los Estados miembros en las políticas de cooperación interregional como un recurso disponible para implementar las políticas acordadas. Finalmente también existe cooperación a través de instituciones internacionales o regionales como una vía de buscar sinergias que potencien el alcance de las políticas de cooperación comunitaria.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, la nueva Comisión mantiene la Política de Desarrollo con los países ACP en una dirección separada, mientras la Alta Comisionada asume las relaciones externas con todas las demás regiones, incorporando la Política Exterior y de Seguridad Común. Sin embargo EuropeAid seguirá siendo la agencia ejecutora de toda la cooperación para el desarrollo de la CE y asume las funciones de coordinación para la mejora de la eficacia de la ayuda y la evaluación. Una incógnita inmediata es en qué medida afectará la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y la consiguiente conversión de las anteriores oficinas de la CE en embajadas de la UE. El SEAE debería contribuir a una mayor fortaleza de la presencia en el terreno, pero su composición mixta a partir de los cuerpos diplomáticos nacionales más los servicios de la Comisión y el Consejo y su autonomía del resto de personal de la Comisión pueden repercutir negativamente en la coordinación entre los servicios centrales de programación y ejecución de la cooperación y las delegaciones. Es importante asegurar la necesaria coordinación y coherencia de políticas sobre el terreno.

Para una mejora de la coordinación de los diferentes instrumentos es necesario establecer mecanismos más flexibles de financiación que permitan conjugar la financiación de la CE, con la del BEI, el FED y los Estados miembros en cofinanciación con organismos internacionales y la colaboración público-privada. Los renovados instrumentos financieros ofrecen ya una mayor flexibilidad respecto de los anteriores en el uso de los recursos y su instrumentación. Así pueden ser gestionados por países



asociados y sus instituciones, entidades subestatales, entidades conjuntas PVD-CE, organizaciones Internacionales, instituciones comunitarias, agencias de los Estados miembros o entidades pública y privadas de los Estados miembros, incluyendo ONG y personas físicas. Las modalidades de financiación incluyen: proyectos y programas, ayuda presupuestaria, ayuda sectorial, préstamos del BEI, subsidios a intereses, condonación de deuda, ayudas a funcionamiento, contribuciones a organizaciones internacionales (OI), contribuciones a órganos nacionales, capital de riesgo, y capital humano y material. No obstante, al tratarse de recursos presupuestarios están sometidos a la programación anual lo cual resta flexibilidad. Algunas de las recientes iniciativas van por el camino de establecer fondos de financiación que contribuyan a coordinar las políticas con los organismos regionales y los bloques de integración regional e incrementar la disponibilidad de recursos que permitan contribuir a los fondos de cohesión de enfoque nacional o regional y otros planes de desarrollo transfronterizo.

En el caso de los bloques regionales el apoyo de la UE a la integración debería traducirse en contribuir a identificar las asimetrías de mayor relevancia para la integración con el fin de elaborar una estrategia integral para el desarrollo regional y diseñar políticas e instrumentos adecuados. En esta línea va el apoyo a la integración física y la infraestructura de energía, comunicaciones que se recoge en la estrategia regional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de 2009 y ha sido ratificada con el anuncio en la Cumbre de Madrid del Mecanismo de Infraestructuras para América Latina (MIAL) que es una facilidad financiera que se pone al servicio de la región. Tanto en América del Sur con el proyecto IIRSA ya mencionado, como la Iniciativa Mesoamérica en el Centro y Norte ponen de manifiesto la emergencia del tema de la integración física como factor dinamizador del crecimiento y generador de cohesión económica y social en la región. Dado el ingente volumen de recursos necesarios para los proyectos de infraestructura los fondos deberían sumarse a los que aportan los bancos que fomentan la integración como la CAF, el BID, FONPLATA o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) utilizando los instrumentos regionales de reducción de las asimetrías que ya existen o contribuyendo a su creación.

Las carencias de infraestructuras frenan el comercio intrarregional e impiden un



crecimiento equilibrado, incrementan los costes de transacción y de transporte y retraen la inversión. Como consecuencia las regiones más aisladas tienden a quedar relegadas y no pueden acceder a las ventajas, ni las economías de escala que proporciona un mercado único y la liberalización del comercio. El acceso generalizado a las infraestructuras es un factor esencial para reducir la desigualdad de renta entre diferentes territorios. Además, la dotación de infraestructuras básicas tiene un mayor impacto en la mejora de las condiciones de vida y las oportunidades de los sectores con rentas más bajas (Calderón y Servén, 2004). Para evitar los desequilibrios hay que coordinar infraestructuras con incentivos a las inversiones productivas de alto valor añadido y políticas de formación de capital humano.

Otro de los temas importantes para el tratamiento de las asimetrías interregionales es el compromiso con la gestión del medio ambiente desde la perspectiva del principio de responsabilidad compartida. Como se dijo, la sostenibilidad ambiental se ha identificado en todos los EIS como uno de los sectores que puede experimentar un impacto más negativo debido a que la estructura de exportaciones y las ventajas comparativas de la mayor parte de los países de la región tienden a incrementar la demanda de producción agrícola e industrial. Para tratar de contrarrestar los efectos, además de las cláusulas medioambientales y los mecanismos de seguimiento se pueden incorporar acciones de cooperación para transferencia de tecnología que reduzca la contaminación y ayuden a conservar la biodiversidad, incluyendo la elaboración de regulaciones específicas, mecanismos de certificación y promoción de códigos de conducta sometidos a escrutinio público. Esto último implica la incorporación de indicadores de seguimiento verificables. Tras el fracaso de la Cumbre sobre el cambio climático de Copenhague en 2009, la próxima Cumbre en Cancún debería sentar las bases de las responsabilidades por parte de ambas regiones.

El tema central de la reciente VI Cumbre EU-LAC de Madrid en mayo de 2010 hermanaba la sostenibilidad ambiental y la innovación tecnológica, que es otro de los ámbitos en los que se dan fuertes asimetrías interregionales e intrarregionales. El Plan de Acción adoptado en Madrid pretende reformular el marco regulatorio sobre innovación y propiedad intelectual para mejorar la transferencia internacional de tecnología. En el caso de la cooperación en ciencia y tecnología y educación superior, al ser parte de diversas políticas comunitarias, se ha caracterizado por una fragmentación y



dispersión que dificulta el acceso para los países latinoamericanos (Nupia, C., 2008). El acceso a estos programas se ha visto obstaculizado por la falta de información, su dispersión y la complejidad de las convocatorias. Por parte de AL, las dificultades más relevantes han sido la dispersión de las temáticas y agendas de investigación y la primacía de agendas nacionales o bilaterales, y no regionales. Es necesaria una simplificación de los instrumentos que se base en una política global y vincular la agenda educativa con la de innovación tecnológica y competitividad.

Los tres sectores mencionados son ejemplos estratégicos de políticas importantes en el tratamiento de las asimetrías en las relaciones entre la UE y América Latina, pero obviamente no agotan la agenda de cooperación. No obstante y desde la perspectiva de la aplicación del Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo (DdT) adoptado en 2007 la Comisión Europea debería considerar la evaluación de sus ventajas comparativas en estos temas y adoptar un papel de liderazgo.

EL CAMINO POR RECORRER

La Presidencia española del Consejo de la UE durante el primer semestre de 2010 se planteó el reto de reactivar unas relaciones que parecen languidecer. La Cumbre de Madrid celebrada el 18 de mayo era el broche final con el que se concluía una ardua labor diplomática para renovar el compromiso y adecuarlo a los cambios que se han producido durante la última década. Entre los muchos retos que se presentaban dos ocuparon un lugar destacado: uno era conseguir avances efectivos en la configuración del mapa de acuerdos de asociación con la región. El segundo era la elaboración de un Plan de Acción que superara la retórica de las declaraciones de principios y estableciera una hoja de ruta con objetivos concretos. En ambos casos se han producido avances notables que al tiempo suponen nuevos retos de futuro.

Respecto de la primera de las cuestiones mencionadas, la voluntad de avanzar en la constitución de una zona de asociación estratégica de alcance pluridimensional ha sido caracterizada como un proceso a medio plazo que tiene como elementos catalizadores la celebración de los Acuerdos de Asociación bilaterales y regionales que deberían contribuir a una convergencia en las relaciones birregionales. Es decir, los



acuerdos no son un objetivo en si mismo sino que son un instrumento para construir la asociación estratégica. Es por ello que la conclusión del AdA con Centroamérica, tras 4 años de difíciles negociaciones desde que se lanzaran en la Cumbre de Viena, debe ser contemplado como un éxito. Este acuerdo confirma la voluntad de la UE de mantener su apoyo a la integración latinoamericana. Igualmente los avances en la incorporación en el tratamiento de las asimetrías deben ser saludadas como un paso en la buena dirección. Aunque una valoración más completa solo se podrá hacer una vez que se conozcan al detalle los acuerdos adoptados ahora en fase de autenticación y se concreten las medidas complementarias. Como se ha señalado el AdA con Centroamérica puede ser considerado como un “caso de prueba” (Del Arenal y Sanahuja, 2010) sobre en que medida la UE se compromete con un apoyo a la integración con un enfoque más integral y comprometido con el desarrollo sostenible de la región.

La apertura de las negociaciones con MERCOSUR tras 6 años de parálisis también debe ser considerada positiva, pero reconociendo que va a ser una empresa ardua debido a que las resistencias en ambas partes son aún grandes. De parte de Europa es difícil avanzar en las concesiones sin consecuencias en la Política Agrícola Común y eso genera gran oposición al interior a la UE. Como muestra la reacción del lobby agrícola liderado por Francia que se ha apresurado a expresar su disconformidad y a recordar que el mandato de la Comisión exige dar prioridad a la conclusión de la Ronda de Doha. No obstante la paralización de ésta y la dinamización de los TLC con actores regionales e intrarregionales deberían ser factores coadyuvantes al avance en las negociaciones. De otro lado los interrogantes surgen del supuesto de que se consolide la adhesión de Venezuela a MERCOSUR, dado que este país abandonó la CAN debido a su oposición a la firma de TLC. Asumiendo la alta dosis de imprevisibilidad del actual presidente venezolano Hugo Chávez, hay que contemplar como dos posibilidades la adopción de una postura más pragmática, como la del presidente nicaragüense y el mandatario ecuatoriano, o bien de una postura maximalista como el boliviano Evo Morales, que le aproxima al tradicional ostracismo del régimen cubano. Más incógnitas aun brotan de los cambios de estrategia de Brasil que se puedan producir tras las elecciones presidenciales en octubre de 2010.

La valoración de los acuerdos comerciales con Perú y Venezuela presenta



claroscuros. Si bien supone un avance en la generación de esa red de acuerdos de asociación interregional, al tiempo supone admitir el fracaso de la vía regionalista con la CAN. Si se confirma que Ecuador sigue adelante con la negociación y se consiguen respuestas convincentes al tratamiento de las asimetrías, eso podría ser un incentivo para hacer variar la posición boliviana y generar un efecto dominó que recondujera la relación con la región. Aquí de nuevo va a ser determinante lo que ocurra con Venezuela, Brasil y MERCOSUR. Es poco probable que Bolivia asumiera los costes de quedar excluida de un esquema de relación que incluya prácticamente a toda la región.

Una condición para la viabilidad de una profundización de la relación birregional es una convergencia de los actuales espacios subregionales pues la actual asincronía de los procesos negociadores de la UE con los distintos subgrupos regionales genera tensiones en los procesos de integración latinoamericana. El establecimiento de la agenda común deberá integrar la diversidad de la región y a su vez encontrar vías de convergencia que permitan la confluencia de objetivos comunes. El proceso de construcción de un espacio preferencial birregional deberá incorporar los condicionantes derivados de los compromisos multilaterales en la esfera de la OMC y en el caso de América Latina de la ALADI. Una forma de contribuir a la convergencia regulatoria sería potenciar el papel de UNASUR en dar impulso político a la convergencia de los acuerdos celebrados al amparo de la ALADI. En esta misma línea se ha sugerido que sería conveniente que los AdA incluyeran “cláusulas orientadas a vincular entre sí los distintos acuerdos que configuran la red que está tejiendo la UE en la región” (Peña, 2010c). De hecho los acuerdos con Colombia y Perú ya recogieron algunas cláusulas que hacen referencia a la equiparación del tratamiento en determinadas materias en el caso de que otros países de la región obtuvieran un tratamiento más preferencial en negociaciones posteriores.

Como se señaló entre los obstáculos al proceso de consolidación de una asociación birregional destacan las fuertes asimetrías socio-económicas entre los interlocutores así como el distinto grado de integración entre los socios latinoamericanos y caribeños. Complementar y articular la dimensión social y económica con la dimensión institucional y política de la relación birregional es otro de los grandes retos para forjar una auténtica asociación estratégica que atienda a las necesidades de los ciudadanos.



Es en esa vía en la que se pretende avanzar con el Plan de Acción adoptado en Madrid en el que se identifican 6 grandes bloques temáticos: la ciencia, investigación, innovación y tecnología; el desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e interconectividad para fomentar la cohesión social y las migraciones; la educación y el empleo para fomentar la integración y la cohesión social; y el problema mundial de la droga. En todos ellos se ha establecido un diálogo que ha de servir para concretar las responsabilidades, se prevé algunas actividades y se plantean algunos resultados esperados. Aunque la redacción adolece aun de cierta indefinición, este esquema ofrece un cambio cualitativo respecto a la formulación retórica de las propuestas en anteriores cumbres. Se apuesta por una formulación en positivo que incorpora algunos de los principales retos de la integración positiva y de la gestión de las interdependencias que afectan a la relación birregional.

Para hacer operativo este plan será necesario rediseñar los actuales instrumentos de cooperación para el desarrollo y adaptarlos a los cambios, tanto de los nuevos escenarios de cooperación regional como al surgimiento de nuevas modalidades. Esto incluye un modelo de relación menos unidireccional que atienda a los nuevos liderazgos regionales y que incorpore el creciente papel de las potencias medias en su entorno regional y su difusión al ámbito global. En el despliegue de esta agenda social es necesario explorar nuevas vías de inclusión de toda la red social que sustenta la relación birregional. La creación de la futura Fundación América Latina y el Caribe – UE es un nuevo espacio de interacción que debería contribuir a construir ese espacio birregional desde la base y que dé contenido a la relación más allá de las alianzas estratégicas de carácter coyuntural. Tanto la relación birregional, como la integración regional dependen del impulso político de las instituciones, pero su desarrollo dependerá de que se sustente en vínculos económicos y sociales sólidos. En esta construcción es necesario avanzar en los diversos niveles que conforman la gobernanza global y evitar antagonismos excluyentes.

REFERENCIAS

ALCANTARA M. Y ORTIZ M. S. (Eds) (2008): "Relaciones entre América Latina y Europa: Balance y Perspectivas", Ediciones Universidad Salamanca-SEGIB; Salamanca.

ALONSO J. A. (2010): "Hacia una nueva estrategia UE-América Latina: Notas para el Debate" pp. 89-103 en *Foro Euro Latinoamericano de Centros de Análisis*. "Diálogo UE-ALC. Debate y



Conclusiones". Fundación Carolina; Madrid, pp. 1998.

ALTMAN J. y F. ROJAS ARAVENA (2008): "Las paradojas de la Integración en América Latina y el Caribe", Siglo XXI y Fundación Carolina; Madrid, pp. 374.

AYUSO A. (2010a): "Avances y Obstáculos para la reducción de las asimetrías en Sudamérica" en CIENFUEGOS, M. (dir.), "Oportunidades de negocios en la situación actual de integración regional en Sudamérica", ORLA-UPF; Barcelona, pp.148.

AYUSO A. (2010b): "Integración con Equidad. Instrumentos para el Tratamiento de las Asimetrías en América del Sur" en CIENFUEGOS, M. y J. A. SANAHUJA "Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur", CIDOB; Barcelona, pp. 137-178-422

AYUSO A. (2009a): "Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana: equilibrios y asimetrías". Revista CIDOB Afers Internacionals, núm 85-86, mayo, pp. 185-9.

AYUSO A (2009b): "Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global", Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo" (EXPO/B/AFET/2008/61), marzo.

AYUSO A. (2008): "Cooperación europea para la integración de América Latina: Una ecuación de múltiples incógnitas" *Revista española de Desarrollo y Cooperación*, número extraordinaria V Cumbre entre la Unión Europea y América latina y el Caribe, mayo, pp.125-146.

AYUSO A. (2006): "Construyendo una cooperación al desarrollo para una asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe" pp. 343-365, en FRERES, C. y SANAHUJA J. A. (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*. ICARIA Antrazit, pp. 507.

CALDERON C y L SERVEN (2004): "The Effects of Infrastructure Development on Growth and Income Distribution"; Washington, Banco Mundial, Working paper nº 3.

CIENFUEGOS M. y J. A. SANAHUJA (2010): "Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur", CIDOB; Barcelona, pp. 422.

CIENFUEGOS M. (dir.) (2010): "Oportunidades de negocios en la situación actual de integración regional en Sudamérica", ORLA-UPF; Barcelona, pp.148.

CIENFUEGOS M. (2006): "La asociación estratégica entre la unión europea y el MERCOSUR, en la encrucijada", Documentos América Latina Nº 15; Madrid, pp. 170.

DE LOMBAERDE P. et alt. (eds.) (2008): "Del regionalismo latinoamericano a la integración interregional", Siglo XXI y Fundación Carolina; Madrid, pp. 414.

DEL ARENAL C. (2010): "Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de ALC" pp. 25-55 en Foro Euro Latinoamericano de Centros de Análisis (2010) "Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones", Fundación Carolina; Madrid, pp. 1998.

DEL ARENAL C y J. A. SANAHUJA (coords.) (2010): "América Latina y los Bicentenarios: una Agenda para futuro", Fundación Carolina y Siglo XXI; Madrid, pp. 642.

DEVELOPMENT SOLUTION-CEPR-Universidad de Manchester (2009): "Evaluación del Impacto sobre la sostenibilidad del Comercio entre la UE y los Países Andinos", mayo.



DRN ADE ECO y NCG (2004): "Evaluación de la Estrategia regional de la CE en América Latina. Informe de escritorio" 8 noviembre, p. 41.

ECORYS Nederland BV (2009): "Trade Sustainability Impact Assessment of the AA to be negotiated between the EU and Central America. Draft Inception Report. Rotterdam, Ecorys.

ESTEVE F et alt. (2008): "Compatibilidad de la normativa de la OMC con los AdA existentes y en negociación, incluyendo los mecanismos disponibles para el tratamiento de las asimetrías y del trato especial y diferenciado a los PVD". (mimeo) Informe realizado para el "Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global" Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo" (EXPO/B/AFET/2008/61), marzo.

FAIRLIE A. (2007): "Bases para una negociación justa entre la Unión Europea y la Comunidad Andina" Consejo Consultivo Laboral Andino, Programa Laboral de Desarrollo e Instituto Laboral Andino; Lima, pp. 236.

FRERES C. et alt. (eds.) (2007): "¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?" CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo N° 15, pp.188.

FRERES, C. y J. A. SANAHUJA (coords.) (2006) "América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria". ICARIA Antrazit, pp. 507.

FORO EURO LATINOAMERICANO DE CENTROS DE ANÁLISIS (2010): "Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones". Fundación Carolina; Madrid, pp. 1998.

GRATIUS S (2008): "La Cumbre Europeo-Latinoamericana: ¿Hacia un bilateralismo selectivo?" FRIDE, comentario, mayo de 2008, pp 4.

GRATIUS S. (2007): "Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda", pp. 63-88 en FRERES C. et alt. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo N° 15, pp.188.

JARQUE C. M. et al. (2009): "América Latina y la Diplomacia de Cumbres", Secretaria General Iberoamericana; Madrid, pp. 245.

LÓPEZ JURADO C. (2005): "El nuevo sistema de preferencias arancelarias comunitario a la luz de los informes de la Organización Mundial del Comercio", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, N° 21.

MAGIDE A. (2010): "Condicionantes de la acción de Brasil y la OEA en la crisis de hondureña" http://www.cidob.org/es/publicaciones/opinion/america_latina/condicionantes_de_la_accion_de_la_oea_y_brasil_en_la_crisis_hondurena, Opinión, CIDOB; Barcelona.

MAIHOLD G. (2007): "Mas allá del interregionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América latina" 125-152 en FRERES C. et alt. (eds.) (2007), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo N° 15, pp.188.

MANGAS A. (2010): "Unión Europea y América Latina y Caribe: Recomendaciones ante la VI Cumbre" pp. 137-156 en Foro Euro Latinoamericano de Centros de Análisis (2010): "Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones", Fundación Carolina; Madrid, pp. 1998.

MELLADO N. (2010): "La Unión Europea y la integración sudamericana: espacio político birregional" pp. 351-388 en CIENFUEGOS M. y J. A. SANAHUJA (2010): *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*, CIDOB; Barcelona, pp. 422.



MOLLE G. (2008): "Negociación MERCOSUR-Unión Europea", *Revista del CEI – Comercio Exterior e Integración*, Mayo N° 11, en línea www.cei.gov.ar.

MOTTA P y S. RIOS (2007): "O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas; Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional, n° 62, julio, LC/L-2776-P.

NUPIA C.M. (2008): "Construcción de redes de cooperación científica y tecnológica entre América latina y Europa: en busca de eslabones para una cooperación científica integral", ponencia presentada en el II Seminario Internacional Cátedra Europa; Barranquilla.

OBAYA M. (2009): "Ecos de un diálogo ausente: Ideas e Integración en Europa y América Latina", pp. 17-48 en TREMOLADA, E. (Ed.) (2009) "*De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea y el caribe?*", Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 291.

OSTERLOF D. Y VILLASUSO J. M (eds.) (2007): "Las agendas complementarias al CAFT-DR en Centroamérica" http://www.latin.org.ar/archivos/documentacion/PAPER_DOC2437libro-10.pdf; San José, Costa Rica, Red LATN.

PLANISTAT LUXEMBOURG y CESO-CI (2002): Sustainable Impact Agreement SIA of the trade aspects of negotiations for an Association Agreement between the European Communities and Chile (Specific Agreement n°. 1). Final Report Revised; Luxemburgo, diciembre, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_112388.pdf.

PEÑA F. (2010a): "América Latina en el mundo: Regionalismo e Integración, pp. 425-450 en DEL ARENAL C y J.A. SANAHUJA (coords.) (2010): "*América Latina y los Bicentenarios: una Agenda para futuro*". Fundación Carolina y Siglo XXI; Madrid, pp. 642.

PEÑA F. (2010b): "Integración Regional y estabilidad Sistémica en Suramerica" pp. 23-43 en CIENFUEGOS M. y J. A. SANAHUJA (2010): "*Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*", CIDOB; Barcelona, pp. 422.

PEÑA F. (2010c): "Un noviazgo demasiado prolongado?: Está abierta una ventana de oportunidad para concluir un acuerdo MERCOSUR-UE" Newsletter mensual, mayo <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2010-05-acuerdo-mercosur-ue>

PEÑA F (2009): "Perspectivas de concreción de los acuerdos de asociación pendientes entre la Unión Europea, el MERCOSUR y la CAN" (mimeo) Informe realizado para el "Estudio de Viabilidad sobre el Acuerdo de Asociación Global Interregional para la creación de una zona de Asociación Global" Comisión de Exteriores del Parlamento Europeo" (EXPO/B/AFET/2008/61), marzo.

PRICEWATERHOUSE COOPERS (2004): "Sustainability Impact Assessment (SIA) of the EU-ACP Economic Partnership Agreements"; París, pp. 142.

ROY J. y R. DOMINGUEZ (eds.) (2007): Alter Viena: Dimensions of relationship between the European Union and the Latin América-Caribbean Region, University of Miami, pp.149.

SANAUJA J. A. (2010a): "Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la Integración regional" en DEL ARENAL C, y J.A. SANAHUJA (coords.) (2010), "*América Latina y los Bicentenarios: una Agenda para futuro*" Fundación Carolina y Siglo XXI; Madrid, pp. 642.

SANAHUJA J. A. (2010b): "La construcción de una región: Suramerica y el regionalismo posliberal" pp. 87-134 en CIENFUEGOS M. y J. A. SANAHUJA (2010), "*Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur*", CIDOB; Barcelona, pp. 422.



SANAHUJA J. A. (2007): "Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración Latinoamericana" pp. 1-41 en FRERES C. et alt. (eds.) *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?* CEALCI, Fundación Carolina, Documento de trabajo N° 15, pp.188.

TREMOLADA E. (Ed.) (2009): "De Viena a Lima: ¿afianzamiento del diálogo entre la Unión Europea y el caribe?", Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, pp. 291.

THE UNIVERSITY OF MANCHESTER (2008): Trade Sustainability Assessment (SIA) of the Association Agreement Under Negotiation between the European Community and Mercosur. Final Overview Trade SIA EU-Mercosur, Final Report, noviembre, pp. 152. En línea http://www.sia-trade.org/Mercosur/phase2/Mercosur_final_overview_SIAv5.pdf

ZUFIAUR J. M. (2010): "La promoción de los aspectos socioeconómicos en las relaciones UE-AL" Dictamen de iniciativa, REX/277-CESE 263/2010; Bruselas, febrero, pp. 13.

ANNA AYUSO

Doctora en Derecho Internacional Público y Master en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Investigadora principal del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), España, donde coordinó el Programa América Latina (2002-2009) y el Área de Cooperación internacional (1996-2002). Profesora asociada en la UAB de Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales, Instituciones Internacionales en materia laboral y Master Oficial de Estudios Internacionales. Profesora del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI).

MARIANA FOGLIA

Licenciada en Relaciones Internacionales (USAL). Master en Relaciones Internacionales (Instituto Barcelona de Estudios Internacionales IBEI- Beca Fundación Carolina). Coordinadora del Programa América Latina del Centro Argentino de Estudios Internacionales (CAEI). Ha sido investigadora del Programa América Latina de la Fundación CIDOB y docente en universidades de Buenos Aires y Barcelona sobre gobernanza mundial y gobernabilidad democrática.

Fecha de recepción: 31-05-2010

Fecha de aceptación: 09-06-2010