

Un diálogo estructurado y plural

La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina

José Antonio Sanahuja

Este artículo se centra en la dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina, más que en su evolución y contenido. Para ello se intenta esbozar un marco explicativo basado en la noción de interregionalismo, y en el alcance de los procesos regionalistas que la conforman. A continuación se examinan las distintas plataformas y canales institucionales, y los marcos jurídicos que definen su alcance y contenido. Finalmente, se analiza la propuesta de asociación estratégica lanzada en 1999 por los jefes de Estado y de Gobierno, planteando vías para que dicha asociación supere algunas de las limitaciones de su diseño institucional.

Las relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE)¹ y América Latina (AL) cuentan ya con un historial de más de 30 años. A lo largo de ese periodo se han suscrito distintos acuerdos subregionales y bilaterales, que pueden agruparse en varias «generaciones». También han surgido distintas instancias y canales de diálogo, concertación y cooperación, de carácter intergubernamental, con distinto alcance y relevancia. Finalmente, se ha tejido una red de relaciones protagonizadas por actores no estatales y subestatales. El hecho es que las relaciones UE-AL son hoy un elemento indispensable en la política

José Antonio Sanahuja: profesor de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid; @: <sanahuja@cps.ucm.es>.

Palabras clave: relaciones internacionales, interregionalismo, diseño institucional, Unión Europea, América Latina.

1. En este artículo, «Unión Europea» (UE) se refiere tanto a la actual UE, como a la Comunidad Europea (CE), o la anterior Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, la mención expresa de la CE o las instituciones de la UE alude a sus particulares ámbitos de competencia.

exterior y la inserción internacional de ambas regiones, y un factor de diversificación externa frente a la tradicional influencia hegemónica de Estados Unidos en América Latina, y en el conjunto de Occidente.

Integración e interregionalismo: condicionantes y modalidades de las relaciones UE-AL

La UE ha sido una importante impulsora de las relaciones interregionales incluso durante la Guerra Fría, a través de las relaciones grupo a grupo que se establecen desde los años 70, incluyendo América Latina. Ello se debe en particular a la lógica de la integración europea, y en particular al impulso de la Comisión y el Parlamento europeos, las instituciones más interesadas en ampliar el papel internacional de la CE y, con ello, sus competencias y su influencia externa (Nutall). Para los socios de la CE, a menudo esa relación comportaba ventajas, como una mayor autonomía respecto a la lógica de bloques del bipolarismo.

Los cambios en el sistema internacional de los años 90 propiciaron un auge del interregionalismo, y que éste adoptara nuevas formas. Entre ellas se destaca el «nuevo regionalismo», basado tanto en procesos de integración económica como de concertación política. En el mundo «triádico» de la Posguerra Fría, libre de los alineamientos estratégicos de la etapa anterior fría, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno de tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, Asia oriental), el nuevo regionalismo emerge como estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada. El aumento del interregionalismo y la creciente diversidad de formas que adopta, como ha señalado Hänggi (p. 14), pueden entenderse como respuestas estatales a la necesidad de gestionar, más allá del marco del Estado-nación, la cada vez más compleja interdependencia derivada de la globalización y la regionalización. Cabe esperar, por ello, que el interregionalismo, como rasgo duradero del sistema internacional, contribuya a la aparición de una gobernación global multinivel. A partir de lo anterior, el interregionalismo contemporáneo responde a tres tipologías²:

a) Relaciones grupo a grupo: esta modalidad, asociada en su origen al viejo regionalismo, es característica de la CE en el periodo de vigencia de la Cooperación Política Europea (CPE) en materia de política exterior. Busca una interlocución regional o subregional que contribuya, a su vez, al fortalecimiento de la actuación colectiva y la identidad de cada grupo, por ello, suele tener el

2. Con algunas adaptaciones, estas categorías están basadas en Hänggi, pp. 4-5.

impulso consciente de las instituciones comunes, sean intergubernamentales o supranacionales. También suele estar basada en un diálogo político regular e institucionalizado y en programas de cooperación con un papel destacado de las instituciones regionales. En esta categoría se ubicarían el Diálogo de San José UE-Centroamérica, y el diálogo institucionalizado de la UE con la Comunidad Andina de Naciones, el Mercosur y el Grupo de Río. Ahora bien, el nuevo regionalismo comporta una ampliación de la agenda, y son factibles acuerdos

La UE se está convirtiendo en un verdadero actor global que se conduce, cada vez más con una única voz en el exterior

«de integración profunda» entre grupos, como la asociación UE-Mercosur, en curso de negociación, que establecería por primera vez un área de libre comercio birregional.

b) Acuerdos transregionales: en esta modalidad se establecen plataformas de concertación donde los Estados participan a título individual, aunque existe algún tipo de coordinación intragrupo, y las instituciones regionales también participan con su propia agenda y perspectiva. Están basadas en reuniones más o menos regulares de alto nivel, como la diplomacia de cumbres de jefes de Estado, y en programas de cooperación, incluyendo iniciativas bilaterales y de las instituciones regionales. La agenda central suele ser económica, pero se abordan cuestiones políticas, de seguridad o ambientales. La definición de los grupos es más laxa, y puede no coincidir con regiones formalmente constituidas, o con otros marcos de diálogo grupo a grupo. Las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe (UE-ALC), que se celebran cada dos años, serían una muestra de este tipo de acuerdo, al igual que el foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) o el proceso Asia-Europa Meetings (ASEM).

c) Relaciones entre grupos y potencias regionales: se trata de una modalidad híbrida entre el interregionalismo y la relación bilateral con los países que, por su importancia, demandan un tratamiento específico. En la práctica, se suele establecer una relación triangular entre el grupo regional, el país en cuestión y el grupo al que pertenece este último. Ejemplos de esta relación sería el diálogo UE-China, en el marco del proceso ASEM, o la asociación UE-México y UE-Chile.

Más allá de estas tipologías, resulta claro que la configuración de una relación interregional, su estructura institucional y su eficacia como estrategia para mejorar la inserción en el sistema internacional, depende de la naturaleza de los actores y de las características y el grado de avance de los respectivos procesos de concertación e integración regional. Por todo ello, la actual pauta de re-

laciones interregionales entre la UE y AL no puede entenderse sin hacer referencia a la paulatina conformación de la UE como actor internacional, al desarrollo de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y al fortalecimiento de otras políticas exteriores, como la de desarrollo. En el caso latinoamericano, es obligado tener presente los procesos de concertación política e integración económica de las dos últimas décadas. Estos desarrollos, en algunos casos inéditos, han modificado las políticas exteriores y la pauta de relación externa de gran parte de la región. Los países centroamericanos, los miembros del Mercosur, y, en menor medida, de la CAN, a menudo actúan como grupo más que como Estados individuales en los asuntos regionales, en su relación con la tríada (EEUU, UE y Japón), y en especial con la UE o con EEUU. En la formación de las políticas exteriores ante otros asuntos internacionales, también se percibe una influencia creciente de los marcos de concertación política regional.

La actitud de EEUU y de la UE ha sido un importante catalizador externo del nuevo regionalismo latinoamericano, ya que han aceptado, y en el último caso alentado, una relación interregional más que de país a país, en lo referido a los acuerdos comerciales. De esta pauta sólo escapan, en parte, Chile y México, que han optado por la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio como estrategia de inserción internacional. Empero, el nuevo regionalismo latinoamericano también es el resultado de las dinámicas endógenas de concertación de los años 80, y en particular del proceso de paz en Centroamérica. Según Frohman (p. 76), la aparición del Grupo de Río, como sucesor del Grupo de Contadora, expresa la búsqueda de autonomía de los gobiernos latinoamericanos ante esa crisis regional, y es una consecuencia de la crisis de legitimidad del principal organismo regional de seguridad y diálogo político, la OEA, subordinada a la hegemonía de EEUU. La reactivación de la integración centroamericana a partir de 1990 tampoco podría entenderse sin tener presente los procesos de Contadora y Esquipulas.

La UE, por su parte, se está convirtiendo en un verdadero actor global que se conduce, cada vez más, con una única voz en el exterior. Durante los años 80, los diálogos grupo a grupo se basaron en la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior, como dispositivo intergubernamental de concertación entre los Estados miembros, así como en las competencias comunitarias en las

***La propia relación
UE-AL,
en la medida
que prevalece
sobre las relaciones
bilaterales
de los Estados
miembros,
confirma
la creciente actuación
internacional de la UE***

relaciones exteriores, principalmente económicas, como la política comercial o la cooperación al desarrollo. En los años 90, la afirmación de la UE como actor o como «presencia» internacional (Bretherton/Vogler, pp. 33-36), se ha basado tanto en la aparición y la consolidación de la PESC, con los Tratados de Maastricht (1992) y Ámsterdam (1997), como en la ampliación de las políticas comunitarias, con su correspondiente proyección externa, a prácticamente todos los ámbitos. Ese proceso no ha estado exento de polémica. Se cuestiona el carácter de actor de la UE, y también son conocidas las críticas a la PESC, y a la más reciente política común de seguridad y defensa (Barbé, p. 118; Smith, p. 2): al no ser una entidad soberana, la UE difícilmente podrá constituirse en actor unitario; es, por ello, una entidad subordinada a los Estados miembros, carece de autoridad decisoria centralizada y no tiene el respaldo de una capacidad militar propia; existe, en suma, una «brecha» insalvable entre las expectativas y las capacidades –por ello la UE no es eficaz ante las crisis internacionales. Según los críticos, la división de la UE ante la guerra de Irak –al igual que la incapacidad de actuar en Bosnia o en Kosovo– serían la confirmación de esas debilidades.

¿Significa esto que, como interlocutor de América Latina, la UE no debe ser tomada demasiado en serio? Si entendemos la política exterior de la UE, siguiendo a Smith (p. 8), como su capacidad para definir una acción exterior que promueva de manera eficaz los intereses, políticas y valores internos de la UE, entonces la existencia de tal política, y de la UE en tanto actor, debería ser evidente por sí misma a pesar de esas limitaciones. Las críticas anteriores parten en gran medida de una visión estadocéntrica clásica, de corte realista, que juzga a la UE según reglas de la política exterior estatal. Frente a esta visión limitada, cabe recordar que la UE y su política exterior no pueden ser vistas con esos parámetros, pues son una realidad *sui generis* que responde tanto a su temprano desarrollo, como a su carácter híbrido entre el intergubernamentalismo de la PESC y las políticas comunitarias de tipo supranacional. Entre ellas se encuentran la política comercial, la política agrícola o la ayuda al desarrollo, de manifiesta importancia para América Latina. A todo ello se le suma un difuso proceso de «europeización» de las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros, incluyendo las relaciones con Latinoamérica.

La propia relación interregional UE-AL, en la medida que prevalece sobre las relaciones bilaterales de los Estados miembros, confirma la creciente actuación internacional de la UE, y al mismo tiempo refleja su particular construcción institucional y el reparto de competencias entre los Estados miembros, la CE y la Unión, y entre sus distintas instituciones. En cualquiera de las conferencias ministeriales, los ministros europeos, en tanto representantes nacionales y, al

tiempo, integrantes del Consejo de la UE, abordan cuestiones que afectan a las competencias comunitarias como al ámbito intergubernamental. En relación con la UE, los nuevos acuerdos de asociación UE-México y UE-Chile, de carácter mixto, abarcan asuntos que son competencia exclusiva de la Comunidad, como el comercio de bienes, el diálogo político institucionalizado en el ámbito PESC –que es intergubernamental–, y asuntos que son competencia exclusiva de los Estados miembros, pero en los que se actúa de manera concertada en el marco de la Unión.

Esto supone un particular modelo de interregionalismo, en el que existen canales y procesos múltiples de diálogo, negociación y toma de decisiones, lo que no siempre ha sido bien comprendido en América Latina. En la medida en que la UE se ha configurado, más que como actor unitario, como un sistema pluralista de gobernación multinivel, la relación interregional se configura a partir de niveles de decisión múltiples y yuxtapuestos, en los que interactúan distintos actores políticos (Hooghe/Marks; Marks et al.). En ese sistema la distribución de competencias entre los actores constituye un factor determinante de la estructura institucional de las relaciones UE-AL.

Los marcos de diálogo y cooperación en la relación UE-AL

Entre esas instancias y canales múltiples de diálogo y relación, cabe distinguir el diálogo interparlamentario UE-AL, los diálogos grupo a grupo de carácter regional (UE-Grupo de Río) y subregional (con Centroamérica, el Mercosur y la CAN), y el marco transregional de la asociación estratégica, iniciada en Río de Janeiro en 1999 con la I Cumbre UE-ALC. A estos marcos, de carácter intergubernamental, se añaden las relaciones transnacionales de las organizaciones sociales, y las que protagonizan entidades subestatales (ayuntamientos, gobiernos regionales, etc.), de carácter descentralizado.



El diálogo y la cooperación interparlamentaria³. Desde su inicio, este diálogo, que en 2004 cumple 30 años, se ha estructurado a través de Conferencias Interparlamentarias entre representantes del Parlamento Europeo (PE) y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), que se celebran cada dos años, de forma alterna, en Europa y en América Latina. Hasta la aparición de las primeras reuniones ministeriales a mediados de los años 80, estas conferencias fueron el único foro de diálogo político birregional. En una primera etapa fueron un espacio de denuncia de las dictaduras militares y las violaciones de los derechos humanos, y se configuraron como una instancia del diálogo Norte/Sur sobre cuestiones de desarrollo. Durante los 80 la agenda estuvo presidida por los problemas de la transición democrática, la crisis centroamericana, la deuda externa y el ajuste. En los 90 aparecen nuevos temas, como el desarrollo social, la integración regional y la globalización.

Se trata, no obstante, de un diálogo asimétrico. Aunque el PE y el Parlatino tienen rasgos en común, tienen distinta naturaleza y competencias. El Parlatino es una organización interestatal integrada por delegaciones de parlamentos nacionales, y no forma parte de ningún acuerdo de integración regional. Esa singularidad constituye su mayor fortaleza y a la vez su principal debilidad. Su legitimidad democrática fue muy valiosa frente al autoritarismo de los años 70. Sin embargo, sus escasas atribuciones, la falta de continuidad de sus trabajos, su aislamiento respecto a los procesos de integración, y el desconocimiento de esta Cámara en la opinión pública, conducen a que sus actividades tengan poco impacto. El PE es desde sus orígenes un órgano de la UE, y participa de su proceso decisorio, lo que le permite trasladar los acuerdos adoptados en las conferencias interparlamentarias al proceso legislativo y a la acción exterior de la Unión. La asimetría, también afecta a la agenda: se ha centrado en la situación de América Latina o en las políticas de la UE que la afectan, y sólo recientemente se han abordado problemas propios de la UE, o cuestiones globales.

El impacto del diálogo interparlamentario ha sido notable en cuestiones como el impulso a la democracia y la paz en Centroamérica. También ha contribuido a promover la cooperación al desarrollo de la CE –el primer programa de ayuda a Latinoamérica surge en 1976, por iniciativa del PE–, y a la formación de consensos, que inspiran las políticas exteriores nacionales, las iniciativas de la Comisión, y el diálogo político intergubernamental. El nuevo regionalismo ha consolidado la dimensión parlamentaria de la integración latinoamericana y han surgido cauces de diálogo interparlamentario subregional entre el PE y el

3. El diálogo interparlamentario UE-AL ha sido tratado de manera exhaustiva en Sanahuja 1999.

Parlamento Centroamericano, el Parlamento Andino, y la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Estos nuevos cauces podrían constituir una instancia de análisis, de propuesta y de incipiente control de las relaciones intergubernamentales y las políticas de cooperación. Además, en los órganos parlamentarios subregionales de América Latina el PE encuentra socios que le son más afines por su naturaleza y funciones, y por los problemas que enfrentan, muy próximos a los que experimentó el PE en sus orígenes. Por ello, su experiencia puede ser uno de los fundamentos de la cooperación interparlamentaria en el futuro.

Los diálogos grupo a grupo y con países específicos. Estas reuniones, de rango ministerial, han sido el principal cauce de diálogo político durante más de 15 años. Sus principales resultados son el debate político y la formación de consensos, ya que de antemano se descartó que fueran las clásicas conferencias diplomáticas encaminadas a la negociación de tratados o acuerdos concretos. La UE, en particular, ha optado por mantener fuera de estas plataformas de diálogo eventuales negociaciones comerciales, que lleva a cabo la Comisión con mandato del Consejo, en los asuntos que son de competencia comunitaria, o la ayuda al desarrollo, que asigna de manera unilateral la Comisión.

El diálogo UE-Grupo de Río. La aparición del Grupo de Río satisfizo la demanda europea de tratar con un interlocutor de alcance regional⁴. Desde su origen en 1986, este Grupo mantuvo un diálogo político informal. Con la Declaración de Roma, de 1990, ese diálogo quedó institucionalizado a través de una reunión ministerial anual, que tiene lugar en Europa y en América Latina, por turnos. También se impulsaron diálogos específicos sobre seguridad y sobre medio ambiente, desafortunadamente de corto aliento. En la actualidad las reuniones se celebran en años alternos a las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno. La consolidación democrática y el respaldo al proceso de paz en Centroamérica son las cuestiones que explican la aparición de este diálogo,

*Es difícil
establecer
un verdadero diálogo
birregional
sobre democracia,
paz y seguridad,
cuando se privilegian
otros marcos
institucionales
para tratar
estas cuestiones*

4. El Grupo de Río nació como «Grupo de los 8», a partir del Grupo de Contadora y el Grupo de Apoyo. En 1990 se sumó un representante rotatorio de Centroamérica, y otro del Caribe. En 2000 se incorporaron todos los países centroamericanos. En la actualidad integra a 19 países. Aunque el Caribe aún tiene un representante rotatorio, es un foro de concertación política de ámbito verdaderamente regional.

aunque en los años 90 la agenda se desplazó hacia aspectos económicos (Irela 1996; 1997b). Sin embargo, en estos ámbitos el diálogo UE-Grupo de Río no podía tener un papel importante, ya que asuntos como el comercio o la deuda habían sido excluidos expresamente de la agenda por la UE. También es difícil establecer un verdadero diálogo birregional sobre democracia, paz y seguridad, cuando se privilegian otros marcos institucionales para tratar estas cuestiones. El Grupo de Río las ha mantenido en la agenda, pero el foro regional relevante ha vuelto a ser la OEA, tras la reforma de esta organización. Por parte de la UE, en relación con tópicos de seguridad y las materias PESC, las prioridades hoy están en los Balcanes, Europa del Este y el Mediterráneo. Un indicador del debilitamiento de este marco de diálogo birregional es la menor presencia de representantes ministeriales, sobre todo de la UE. En la práctica ha sido sobrepasado por las cumbres birregionales y parece haber quedado obsoleto⁵.

Los marcos de diálogo subregional: Centroamérica. CAN, Mercosur. El Diálogo de San José, UE-Centroamérica, tuvo su inicio en 1984 en la capital de Costa Rica y se estructuró a través de reuniones ministeriales anuales con la participación, como observador, del Grupo de Contadora. En «San José XII», celebrada en Florencia en 1996, se decidió modificar el formato de estas reuniones, que se celebrarían cada dos años, y en años alternos el Consejo de la UE estaría representado por la «Troika». Este cambio se justifica por las dificultades que supone conciliar, en la agenda del Consejo de la UE, un creciente número de conferencias ministeriales con terceros países, pero igualmente parece mostrar el creciente desinterés europeo por Centroamérica, debido a la finalización de los conflictos armados y la «devaluación estratégica» de la región tras la Guerra Fría. Desde 1999 el Diálogo de San José también se celebra en paralelo a las cumbres birregionales. Respecto a la agenda, al principio se produjo un inevitable «ajuste de expectativas», ya que la parte europea, interesada en el proceso de paz, no hizo concesiones ante las demandas centroamericanas de acceso al mercado y reducción de la deuda. En los años 90 el temario, más pragmático, se ha centrado en la integración regional, la ayuda para la reconstrucción tras los recurrentes desastres naturales que golpean a esta región y el mantenimiento de las preferencias comerciales del SGP-droga, otorgadas en 1991. Existen además reuniones especializadas sobre comercio y cooperación, pero la UE también ha dejado fuera las decisiones clave sobre comercio y ayuda económica.

5. La última reunión UE-Grupo de Río (XI, Atenas, 2003) revela que el 11 de Septiembre no ha cambiado el planteamiento de los participantes. Sigue siendo un limitado espacio de concertación que ni pretende ni logra fijar posiciones comunes ante foros internacionales, en particular las Naciones Unidas, en materia de paz, seguridad o desarme.

Las relaciones institucionalizadas UE-CAN se inician en 1983, con la firma de un acuerdo de cooperación «de segunda generación», sin embargo, el diálogo político institucionalizado no se establece hasta 1996, por iniciativa europea. Este diálogo abarcaría «cuestiones regionales e internacionales de interés común», particularmente en el ámbito de la lucha contra las drogas. Esta iniciativa responde a los avances de la integración andina y al reforzamiento de la cooperación mutua, que incluye las preferencias comerciales del SGP-droga, y acuerdos para el control conjunto de sustancias químicas utilizadas como precursores en la producción de drogas ilegales. Junto a las conferencias ministeriales, el diálogo UE-CAN también cuenta con reuniones especializadas sobre drogas, comercio e industria, y ciencia y tecnología; en el marco de las cumbres birregionales; y en paralelo a las sesiones de la Asamblea General de la ONU, aprovechando la coincidencia en ese foro de los cancilleres y jefes de Gobierno.

El interregionalismo se fundamenta en valores e identidades compartidas, por lo que ninguna asociación birregional podrá tener éxito sin la participación de la sociedad civil

El diálogo UE-Mercosur se inicia en 1996, en aplicación del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional –un acuerdo «de cuarta generación»– firmado ese año. Se trata de un diálogo institucionalizado, a nivel de jefes de Estado y de Gobierno, ministerial y de altos funcionarios, que se ha desarrollado a través de reuniones paralelas a las conferencias UE-Grupo de Río, a las cumbres birregionales, y en los márgenes de la Asamblea General de la ONU. En ocasiones, el diálogo ha incluido a Chile y a Bolivia, en tanto países asociados al Mercosur. En paralelo, desde 1999 el Comité de Negociación Birregional UE-Mercosur, integrado por representantes gubernamentales y de la Comisión, discute los términos del futuro acuerdo de asociación.

México y Chile. Los nuevos acuerdos de asociación con México y Chile, firmados en 2000 y 2002, han instituido marcos de diálogo de jefes de Gobierno, a nivel ministerial, de altos funcionarios, e interparlamentarios; la experiencia de México muestra empero que en tres años de vigencia apenas se han utilizado (Ruiz, p. 212), quizás porque el verdadero objetivo era el libre comercio y poco más. Al plantearse la crisis de Irak, la concertación de políticas internacionales no fue posible, por la inicial indefinición de México y por la división de la UE, y se han utilizado canales bilaterales clásicos. Esos canales han ayudado a afianzar la posición mexicana, lo que demuestra que, de haber existido esa unidad en la UE, esas instancias habrían sido útiles. Hay muchas cuestiones de interés co-

mún en la agenda internacional y regional –Cuba, Colombia, Venezuela– en las que sin embargo se podría actuar de forma conjunta a partir de esos marcos de diálogo.

Canales transnacionales y paradiplomacia. Se ha señalado la importancia de los actores no estatales –partidos, organizaciones empresariales, ONGs de desarrollo y derechos humanos– en las relaciones UE-AL (Freres 1998, pp. 18-38). Por ejemplo, América Latina representa una proporción mucho mayor en la cooperación de ONGs de la UE, que en la ayuda de la CE o de los Estados miembros. Según los enfoques constructivistas de las relaciones internacionales, el interregionalismo se fundamenta en valores e identidades compartidas, por lo que ninguna asociación birregional podrá tener éxito sin la participación de la sociedad civil. Estas relaciones, sin embargo, no cuentan con marcos institucionalizados, y los gobiernos no aceptan que la sociedad civil participe en las relaciones, salvo como limitados ejecutores de programas de cooperación. En los últimos años, no obstante, la Comisión ha alentado la celebración de «foros paralelos» de la sociedad civil, que ya se han realizado en el marco de la II Cumbre birregional, y en los casos de Centroamérica, Mercosur, Chile y México.

Las entidades subestatales, y en particular los gobiernos locales y regionales, también constituyen un actor emergente de la relación eurolatinoamericana, y son la expresión del fenómeno que los académicos denominan «paradiplomacia». Su importancia depende del grado de avance de los procesos de descentralización en cada país, por lo que el fenómeno es más visible en la UE que en América Latina⁶. La acción de los actores no estatales y subestatales ha tenido el respaldo de la Comisión, a través de la cofinanciación de proyectos de ONGs, y de la «cooperación descentralizada», con programas como Al-Invest y Atlas (empresarios y cámaras de comercio), Urbal (municipalidades), y ALFA y Albán (universidades) (Rhi-Sausi).

Las paradojas de la asociación estratégica birregional

El marco jurídico: acuerdos vacíos y nuevos acuerdos de asociación. La UE, que tras el Tratado de Maastricht había reforzado su capacidad de acción conjunta en el exterior, lanzó en 1994 una nueva estrategia para las relaciones con América Latina (Consejo de la UE). Allí se reconocía la primacía de los intereses económicos, y en especial el temor a que las iniciativas de libre comercio de EEUU

6. Sobre la «paradiplomacia», v. Aldecoa/Keating; y sobre el caso de las comunidades autónomas españolas y América Latina, v. Freres/Sanz.

podieran inducir un efecto de «desviación de comercio» perjudicial para esos intereses. La nueva estrategia pretendía crear una «asociación UE-AL» basada en los acuerdos de tercera generación ya existentes, y en los nuevos acuerdos de cuarta generación. Estos últimos, suscritos con el Mercosur (1995), Chile (1996) y México (1997), abarcan el diálogo político institucionalizado, la cooperación económica y el compromiso de establecer áreas de libre comercio.

Dichos acuerdos suponen un cambio trascendental en el marco jurídico de las relaciones UE-AL. Los tratados anteriores eran muy limitados (Arenal; Irela 1997a), y llegaron a ser calificados como «acuerdos vacíos» (Torrent, p. 220), pues enumeran ámbitos de cooperación sin precisar obligaciones financieras, y pretenden promover el comercio sin ofrecer acceso preferencial. Su existencia se explica por el interés de la Comisión en mantener relaciones exteriores a partir de las competencias comunitarias. Al no suponer costo alguno para la CE y su relación preferencial con otros países, este tipo de acuerdos podía ser aprobado sin objeciones por el Consejo. Con los nuevos acuerdos, sin embargo, se define una relación «de dos velocidades». Los acuerdos de cuarta generación y el modelo de asociación se reservan a los países más avanzados, mientras que Centroamérica y el Grupo Andino se vieron obligados a aceptar los acuerdos clásicos, y una relación de mayor subordinación a la UE.

La asociación estratégica y las paradojas de la relación transregional. Con los mencionados antecedentes se celebró en Río de Janeiro, en junio de 1999, la I Cumbre UE-ALC. En esta reunión se decidió establecer una asociación estratégica basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial, y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. La celebración de la Cumbre de Río tiene un significado político difícil de obviar. Por primera vez, 48 jefes de Estado y de Gobierno de la UE, AL y el Caribe se reunieron en torno de una agenda común. Ello demuestra la trascendencia de ese vínculo interregional después de tres décadas de relaciones, y representa un exponente de la relevancia del regionalismo como estrategia política, y de la madurez de la PESC



Una relación regionalizada y diferenciada: canales y plataformas de diálogo y cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe

México	Mercosur
<p>Acuerdo global (diálogo político, área de libre comercio y cooperación) (2000)</p> <p>Diálogo jefes de Estado / ministerial / altos funcionarios / interparlamentario (PE-Congreso mexicano)</p> <p>Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)</p>	<p>Acuerdo «de cuarta generación» (1995) (diálogo político / negociaciones para establecer una zona birregional de libre comercio / cooperación)</p> <p>Preferencias comerciales: SGP ordinario</p> <p>Acuerdos «de tercera generación» con los Estados miembros del Mercosur (1990-1992)</p> <p>Diálogo jefes de Estado / ministerial / altos funcionarios / interparlamentario</p> <p>Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)</p>
<p>Sistema de Integración Centroamericano (SICA)</p> <p>Acuerdo «de tercera generación» (1993) (diálogo político y cooperación)</p> <p>Preferencias comerciales unilaterales «SGP-drogas»</p> <p>«Diálogo de San José» (Conferencias ministeriales)</p> <p>Diálogo PE-Parlamento Centroamericano</p> <p>Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)</p>	<p>Países del Caribe (Grupo ACP)</p> <p>Convenio de Cotonou (diálogo político, preferencias comerciales y futuro «Acuerdo de Asociación Económica», cooperación)</p> <p>Consejo de Ministros UE-ACP</p> <p>Asamblea Conjunta (órgano interparlamentario)</p> <p>Comité de Embajadores</p>
<p>Comunidad Andina de Naciones (CAN)</p> <p>Acuerdo «de tercera generación» (diálogo político y cooperación) (1993)</p> <p>Preferencias comerciales unilaterales «SGP-drogas»</p> <p>Conferencias ministeriales UE-CAN</p> <p>Diálogo especializado sobre narcotráfico</p> <p>Diálogo PE-Parlamento Andino</p>	<p>Instancias de diálogo birregional</p> <p>Conferencias interparlamentarias PE-Parlamento Latinoamericano (Parlatino) (desde 1974)</p> <p>Conferencias ministeriales UE-Grupo de Río (desde 1987)</p> <p>Diálogos especializados UE-Grupo de Río: seguridad y medio ambiente</p> <p>Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno</p> <p>I Cumbre, Río de Janeiro (Brasil), 1999</p> <p>II Cumbre, Madrid (España), 2000</p> <p>III Cumbre, Guadalajara (México), 2002</p> <p>Foros empresariales / sociedad civil / ciencia y tecnología (no institucionalizados)</p>
<p>Chile</p> <p>Acuerdo global (diálogo político, área de libre comercio y cooperación) (2002)</p> <p>Diálogo jefes de Estado / ministerial / altos funcionarios / interparlamentario (PE-Congreso de Chile)</p> <p>Foros empresariales / sociedad civil (no institucionalizados)</p>	

y la concertación política latinoamericana. La Cumbre de Río también demostró la importancia de los intereses, percepciones y valores comunes como fundamento del interregionalismo⁷.

Como contenido concreto de la asociación, la Cumbre de Río aprobó 55 «prioridades de acción» que cubren prácticamente todos los ámbitos. Ese número tan elevado, a modo de lista de compras, es un resultado característico de reuniones multilaterales que intentan ajustar todos los intereses, y las decisiones no tienen implicaciones jurídicas, políticas o económicas directas. Sin embargo, al no existir ningún criterio que las ordene, la lista es poco operativa y fue necesario seleccionar las denominadas «Prioridades de Tuusula» en la primera reunión del grupo birregional de altos funcionarios creado para dar seguimiento a la asociación estratégica, celebrada en Tuusula (Finlandia) en noviembre de 1999. A partir de Río, la asociación estratégica cuenta con logros tan notables como los nuevos acuerdos que la UE ha suscrito con México (2000) y Chile (2002). El acuerdo con México, en particular, es el resultado de un ejemplar ejercicio de ajuste de posiciones y de creatividad en el diseño de los instrumentos jurídicos. Esa flexibilidad, y el hecho de que la agricultura no fuera un capítulo problemático, permitió la rápida firma de un Acuerdo de Libre Comercio, y por parte de México se aceptó, tras algunas dificultades iniciales, la cláusula democrática. Es un verdadero punto de inflexión en las relaciones UE-AL, pues por primera vez garantiza el acceso al mercado europeo. Sin embargo, entre las cumbres de Río y Madrid la asociación estratégica se ha enfrentado a un contexto internacional desfavorable: había perdido relevancia en la agenda política de ambas regiones y en particular de la UE, centrada en asuntos de seguridad y volcada en la ampliación al Este. En el marco de la PESC, la posición subordinada de Latinoamérica es muy clara: la UE no ha respaldado la asociación estratégica con el instrumento PESC adecuado, la «estrategia común del Consejo», que sin embargo sí ha aprobado para Rusia, Ucrania y el Mediterráneo⁸.

***Debido
a las dificultades
del capítulo
agrícola,
el Mercosur,
pese a ser el grupo
con más vínculos
políticos
y económicos
con la UE, no tiene
aún acuerdo
de asociación***

7. Se explicitaron en el «Documento de trabajo UE-ALC: valores y posiciones comunes», presentado en la II Cumbre (Madrid, 2002).

8. Las Estrategias Comunes, introducidas por el Tratado de Ámsterdam, son el instrumento de mayor rango de la PESC. Habrán de ser adoptadas unánimemente por el Consejo Europeo, se aplicarán en aquellos ámbitos en los que la UE tenga «importantes intereses en común», y fijarán objetivos, medios y duración.

***Es necesaria
 más y mejor
 ayuda al desarrollo,
 y en el marco
 de los acuerdos
 de asociación
 que la ayuda
 contribuya
 a hacer frente
 a las asimetrías***

En el ámbito comercial, la UE había abandonado el interregionalismo, primando las negociaciones en el seno de la Organización Mundial del Comercio, que exigen afrontar la difícil reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Son varias las consecuencias de esa realidad paradójica: debido a las dificultades del capítulo agrícola, el Mercosur, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con la UE, no tiene aún acuerdo de asociación. Al dar prioridad a México y Chile –los países más alejados del ideal integracionista, y más próximos al proyecto hemisférico de Washington–, se muestra que la estrategia de la UE es «reactiva» frente al proyecto del ALCA, y el factor clave, más que el apoyo a la integración latinoamericana, es el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano. En la II Cumbre UE-ALC (Madrid, 2002), la UE condicionó la conclusión del acuerdo con el Mercosur, así como eventuales acuerdos de libre comercio con Centroamérica y la CAN, a la finalización de la Ronda de Doha de la OMC, en principio prevista para diciembre de 2004. Los nuevos acuerdos de asociación negociados en 2003 con ambos grupos no son tales, y han sido caracterizados como de «tercera generación *plus*» o de «cuarta generación *minus*», pues no incluyen áreas de libre comercio (Freres 2002, p. 156). También ha habido incumplimientos y retrasos en las 11 «Prioridades de Tuusula», tanto de los gobiernos de ambas regiones como de las instituciones de la UE, y no se ha asignado ni un euro adicional, debido a las restricciones presupuestarias de la UE, y a la aparición de prioridades derivadas de la ampliación al Este, y los conflictos en los Balcanes, Medio Oriente, Afganistán e Irak⁹.

Hacia la III Cumbre UE-ALC: el fortalecimiento institucional de la asociación estratégica

El análisis anterior ha puesto de manifiesto que la asociación estratégica, en tanto expresión del interregionalismo, está condicionada por las circunstancias que afectan a cada grupo regional y subregional en el complejo escenario internacional posterior al 11 de Septiembre, en el que se cruzan imperativos de seguridad, y negociaciones comerciales múltiples. Para que este proyecto pueda progresar en la III Cumbre UE-ALC (Guadalajara, mayo de 2004), ambas regio-

9. V. un examen del cumplimiento de las «Prioridades de Tuusula», en Sanahuja 2002, pp. 69-71. La visión oficial, en el «Informe de evaluación» (Anexo II del «Compromiso de Madrid»), adoptado en la II Cumbre UE-ALC.

nes deberán mostrar un mayor compromiso con la opción interregionalista. En el caso latinoamericano, ello se traduce en el fortalecimiento del Mercosur y de las instancias de concertación política regional y subregional. Por parte de la UE, un compromiso real con América Latina requiere, como ha planteado el Parlamento Europeo, otorgar a esta región más relevancia en la PESC, mediante la aprobación de una Estrategia Común del Consejo. Ello debe dar paso a la reactivación del diálogo político, con una agenda ampliada, y mayor participación de otros actores, como los parlamentos y la sociedad civil, de forma que éste siga siendo de utilidad para la consolidación y fortalecimiento de la democracia y la prevención y resolución de los conflictos, con especial referencia a Colombia.

En el plano económico, se observa un «retorno al regionalismo» en las relaciones UE-AL, propiciado por el fracaso de la Cumbre de la OMC en Cancún en septiembre de 2003, y el enfoque subregional y diferenciado del ALCA, tras la reunión de Miami de noviembre de 2003. Esto puede contribuir a culminar la «red» de acuerdos de asociación en curso, cerrando la negociación con el Mercosur a finales de 2004, y avanzar hacia verdaderos acuerdos de asociación con los países andinos y centroamericanos, esta vez con un capítulo comercial, a finales de 2005. En estos dos últimos casos hay un hecho adicional que exige replantear la relación. El SGP-droga otorgado a ambos grupos desaparecería como consecuencia de la reciente decisión del Órgano de Resolución de Diferencias de la OMC, que lo ha declarado ilegal. Partiendo de esa red de tratados, quizás se pueda lograr un gran acuerdo de asociación con el conjunto de América Latina, que el PE cree posible en 2010. Finalmente, es necesaria más y mejor ayuda al desarrollo, y en el marco de los acuerdos de asociación que la ayuda contribuya a hacer frente a las asimetrías. En este contexto, la propuesta del PE de establecer un fondo de solidaridad birregional es especialmente relevante, y debiera seguir teniendo respaldo.

Bibliografía

- Aldecoa, Francisco y Michael Keating (eds.): *Paradiplomacia: las relaciones internacionales de las regiones*, Marcial Pons, Madrid, 2001.
- Arenal, Celestino: «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* N° 1, otoño-invierno 1997, pp. 111-139.
- Bacaría, Jordi: «La Unión Europea y América Latina: realidades y perspectivas de una relación necesaria» en *Arbor* N° 678, 6/2002.
- Barbé, Esther: «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales» en Esther Barbé (coord.): *Política exterior europea*, Ariel, Barcelona, 2000, pp. 107-128.
- Bretherton, Charlotte y John Vogler: *The European Union as a Global Actor*, Routledge, Londres, 1999.
- Consejo de la Unión Europea: *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (aprobado por el Consejo de la UE de Luxemburgo, 31 de octubre), Irela, Madrid, 1994.

- Fernández, José Javier: «El fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina: nuevas perspectivas para una PESC global, coherente y autónoma» en *Revista de Estudios Políticos* N° 99, 1-3/1998, pp. 217-222.
- Freres, Christian (coord.): *La cooperación de las sociedades civiles de la Unión Europea con América Latina*, Aietí, Madrid, 1998.
- Freres, Christian: «La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y el Caribe» en *Revista Iberoamericana América Latina-España-Portugal* año II N° 7, 2002.
- Freres, Christian y Antonio Sanz (coords.): *Las comunidades autónomas españolas y América Latina: una nueva dimensión de la conexión iberoamericana*, Aietí, Madrid, 2002.
- Frohman, Alicia: «The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America» en Björn Hettne, Andrés Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.): *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Macmillan / UNU-Wider, Londres, 2000.
- Hänggi, Heiner: *Interregionalism. Empirical and Theoretical Perspectives*, presentado en el taller «Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas», Los Ángeles, 18 de mayo de 2000, mimeo.
- Hooghe, Liesbet y Gary Marks: *Multi-level Governance and European Integration*, Rowman and Littlefield, Lanham, 2001.
- Irela: *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional 1990-1995*, Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas - Irela, Madrid, 1996.
- Irela: *Los acuerdos de tercera generación entre la UE y América Latina: ¿plataforma para un nuevo tipo de cooperación?*, Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas - Irela, Madrid, 4/1997a.
- Irela: *La Unión Europea y el Grupo de Río: la agenda birregional*, Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas - Irela, Madrid, 1997b.
- Marks, Gary, Liesbet Hooghe y Kermit Blank: «European Integration since the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance» en *Journal of Common Market Studies* N° 34 (4), 1996, pp. 341-378.
- Milet, Paz Verónica: «El Grupo de Río en el nuevo escenario internacional» en *Papeles de Cuestiones Internacionales* N° 83, otoño de 2003, pp. 83-86.
- Nuttall, Simon: «The Commission: Protagonist of Inter-regional Cooperation» en Geoffrey Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.): *Europe's Global Links. The EC and Inter-regional Cooperation*, Pinter, Londres, 1990, pp. 140-160.
- Rhi-Sausi, José Luis: «El papel de las administraciones descentralizadas en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1997, pp. 47-58.
- Ruiz, Erica: «México y la Unión Europea. ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?» en Rafael Fernández de Castro (coord.): *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, Ariel, México, 2002.
- Sanahuja, José Antonio: *25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina, 1974-1999*, Parlamento Europeo, Dirección de Estudios, Serie Política, POLI 107 (ES), Luxemburgo, 3/1999.
- Sanahuja, José Antonio: «Trade, Politics, and Democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico» en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, special issue: Latin America and the European Union* vol. 42 N° 2, verano de 2000, pp. 35-62.
- Sanahuja, José Antonio: «Cumbre Unión Europea-América Latina» en Paloma Escudero (coord.): *La responsabilidad de la Unión Europea en la lucha contra la pobreza. Claves de la Presidencia española 2002. Una evaluación de Intermón Oxfam*, Intermón Oxfam, Informe N° 22, Barcelona, 2002, pp. 47-72.
- Sanahuja, José Antonio: *De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina*, Institut Universitari d'Estudis Europeus, Working papers del Observatori de Política Exterior Europea N° 45, Barcelona, 4/2003.
- Smith, Hazel: *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does*, Pluto Press, Londres, 2002.
- Torrent, Ramón: «Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations» en Paolo Giordano (ed.): *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, Chaire Mercosur de Sciences Politiques, Paris, 2002, pp. 207-223.