

Díaz-Silveira Santos, Cintia:
***La estrategia inter-regional de la Unión Europea
con Latinoamérica. El camino a la asociación con el Mercosur,
la Comunidad Andina y Centroamérica***
Monografías Iberoamericanas CEIB,
Cástor M. Díaz Barrado (Dir.)

La obra de Cintia DÍAZ-SILVEIRA SANTOS, *La estrategia inter-regional de La Unión Europea con Latinoamérica. El camino a la asociación con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y Centroamérica*, está dividida en dos partes, en las que trata por un lado de la Comunidad Internacional y la Asociación Unión Europea-América Latina como escenarios de la estrategia inter-regional europea, y por otro, de las relaciones inter-regionales entre la Unión Europea y los procesos de integración Latinoamericanos. La primera parte sirve como una aproximación conceptual y teórica al fenómeno del regionalismo y al inter-regionalismo en concreto, en la escena internacional, como respuesta al proceso de globalización desatado con especial fuerza a partir de la caída del muro de Berlín. La Unión Europea ha sido un actor fundamental en el momento de establecer relaciones con otros procesos de integración regional, y en este rol, la autora nos lleva a entender en la segunda parte de su obra, las relaciones concretas y en detalle que se han establecido entre tres procesos de integración en América Latina (Comunidad Andina de Naciones, Mercosur y Centroamérica) y la Unión Europea.

Partiendo de esta relación general del contenido de la obra, es menester revisar en más detalle los aportes que se mencionan en los cinco capítulos que la conforman. En el primer capítulo se define el marco jurídico y político del nuevo regionalismo y del nuevo inter-regionalismo a nivel global, así como el alcance de estos fenómenos en las relaciones exteriores de la Unión Europa. Así, la autora comienza a reseñar los cambios que se dieron en el or-

★ Doctorando en Derecho Internacional Público de la Universidad Carlos III de Madrid. Becario MAEC-AECID.

den internacional desde el denominado «orden global westfaliano», posterior a la Guerra de los Treinta Años en Europa (1618-1648) y que representó el momento en el que la soberanía de los Estados-nación devino absoluta, hasta que tras la Segunda Guerra Mundial y mucho más tras el final de la Guerra Fría, se establece un orden mundial que se caracteriza por dos fenómenos novedosos, por un lado la *globalización*, y por otro lado la emergencia de *procesos regionales* o *supra-nacionales de prosperidad*, ya sean multilaterales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) o regionales, que implican el establecimiento de grandes zonas de libre comercio en sus primeras fases. En palabras del profesor B. Hettne, citado por la autora, estos dos procesos «afectan profundamente a la estabilidad del sistema de Estados westfalianos, contribuyendo tanto al desorden, como a un nuevo orden mundial».

Así también, el primer capítulo nos explica los decursos del fenómeno del regionalismo, en sus distintas generaciones, ya que a saber, dicha tendencia tuvo diferentes hitos de formación y de resurgimiento, desde su aparición a mediados del siglo XX hasta el establecimiento del Regionalismo de *tercera generación*, también conocido como *Regionalismo abierto* dada su doble tendencia a integrar a países entre sí a la vez que propulsarlos hacia el comercio global. Dentro de la importancia cada vez más creciente de varios procesos de integración en el mundo, se empezó a evidenciar una interacción informal de principio, pero con visos de institucionalización, entre los diferentes procesos de integración en el mundo, así la autora comenta que «tras el escenario bipolar de la Guerra Fría surgieron una serie de diálogos *grupo-a-grupo*». Fruto de estos constantes intercambios surgió la conceptualización del *inter-regionalismo*, que con el tiempo dejó de ser una exclusividad europea, *v. gr.* las relaciones de la Comunidad Europea con otros procesos de integración, para ser un inter-regionalismo global, que implica relaciones entre diversos procesos de integración extra-europeos. A pesar de esto, es innegable que el inter-regionalismo es tributario de las acciones desarrolladas por la el proceso de integración en Europa, que siempre ha preferido acercamientos de bloque a bloque *versus* la postura bilateralista de Estados Unidos en las relaciones internacionales. En esta posición la UE siempre ha tenido el cuidado de velar no solo por intereses comerciales, sino y en muchos casos principalmente, por el respeto a los derechos humanos y por conceptos más amplios como el de la *cohesión social*, propios de un proceso de integración, que se han visto apoyados por una intensa política de cooperación al desarrollo europea.

Al mismo tiempo el regionalismo y el inter-regionalismo se posicionan como una suerte de solución al problema actual del multilateralismo, con el estancamiento de foros multilaterales de negociación comercial, como el caso de la Ronda de Doha en el seno de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Bajo el amparo del artículo XXIV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio GATT (por sus siglas en inglés) se permite que las naciones den tratos preferenciales a otros miembros de un proceso de integración regional, lo que permite que muchos países prefieran

optar por el regionalismo, al representar éste una vía más rápida para alcanzar acuerdos beneficiosos.

En el segundo capítulo la autora nos refiere a la Asociación Estratégica Birregional (AEB) reforzada entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se inaugura formalmente en la Primera Cumbre de Presidentes y Jefes de Estado de América Latina, el Caribe y la Unión Europea (ALC-UE) en Río de Janeiro en 1999. Se señala el recorrido del interés de Europa por la región más allá de los hitos institucionales, rastreando las relaciones desde los años setenta, cuando algunos grupos políticos europeos comenzaron a establecer vínculos con sus homólogos latinoamericanos. De estos años viene la actividad parlamentaria inter-regional, con el primer encuentro bianual entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano (Parlatino) en 1974, que se mantiene en la actualidad bajo el rótulo de Asamblea Parlamentaria EUROLAT, un foro de encuentro de asambleístas de ambos continentes, que se reúnen periódicamente para tratar distintos asuntos de interés común de las regiones.

La piedra angular de las relaciones de la Unión Europea con Centroamérica de inicio y con Latinoamérica posteriormente, fue la realización del *Diálogo de San José* en 1984, que reunió a los representantes de los países miembros de la Comunidad Europea y de los países centroamericanos, y que a la postre significaría el umbral del diálogo que ahora se sostiene con la Latinoamérica a través del denominado *Grupo de Río*. En este capítulo la autora también nos presenta una relación de la política europea de Cooperación al Desarrollo, aspecto central de la relación bi-regional, así como un análisis sintético de las relaciones comerciales entre ambas partes, terminando con un repaso del marco jurídico y político de esta relación. En cuanto al marco jurídico resalta las diversas *generaciones de acuerdos* que se han dado, y en el marco político se analizan cada una de las Cumbres ALC-UE realizadas desde fines del siglo XX hasta la V Cumbre en Lima, Perú.

El tercer capítulo integra la segunda parte de la obra, en la que se abordan las relaciones particulares e individualizadas de la UE con cada uno de los procesos de integración. Se analiza en concreto la relación de la UE con el Mercado Común del Sur (Mercosur) compuesto por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. La autora nos hace notar que la relación entre la UE y el Mercosur siempre fue un aspecto preferente para Bruselas, por diversas razones, desde el factor político, el factor cultural hasta las sempiternas razones comerciales, ya que el Mercosur representa un mercado del 45% del total de la población de América Latina. Estas razones explican por qué tan solo a un año después de su creación, la UE firma con el Mercosur en 1992 un primer Acuerdo Institucional, el cual se irá perfeccionando y transformando, hasta acabar con la firma de un *Acuerdo Marco Inter-regional de Cooperación* (AMIC), el cual ha sido objeto de extensos análisis doctrinales, al ser un instrumento jurídico novedoso y vanguardista en el marco del inter-regionalismo, así en palabras de la autora: «por primera vez en la historia de las relaciones inter-regionales de la UE el 15 de diciembre de 1995, se estableció un marco jurí-

dico inter-regional, basado en el equilibrio de los ámbitos políticos, económicos y comerciales, con el que se pretendía lograr las condiciones propicias para el logro de una asociación inter-regional».

A pesar de la existencia de un marco referencial para las negociaciones de un Acuerdo de Asociación (AdA) entre la UE y el Mercosur, los resultados hasta la fecha han sido más bien decepcionantes, ya que tras un amplio recorrido de negociación entre ambos bloques, propulsado en cada una de las Cumbres presidenciales ALC-UE, las amplias diferencias en las posturas con respecto a temas como la agricultura y la subvención a sus productos, por parte de la Unión Europea a través de su conocida Política Agraria Común (PAC), y por la renuencia a liberalizar el sector de los servicios y la tecnología por parte del Mercosur, dio paso a que se produjera un *impasse* entre ambas regiones y se paralizase el proceso de negociación en 2004, poniendo como condicionante para su reactivación la concreción de la Ronda de Doha, en el marco de la OMC, en la que se negocia la liberalización del comercio a nivel mundial.

La autora hace un repaso de los elementos endógenos y exógenos del Mercosur que han podido derivar en el estancamiento de las negociaciones inter-regionales, así como también examina los posibles derroteros de la relación bi-regional. Dado que el libro se publicó el 2009, no analiza la Cumbre ALC-UE de Madrid de mayo de 2010, en la que precisamente se reabrió la negociación entre la UE y el Mercosur, con visos a tener mayores elementos de concreción de un Acuerdo para fines de este año, cumpliéndose de esta forma uno de los escenarios posibles que se establecían en el apartado relativo a los desafíos del proceso de negociación de la obra que analizamos.

La Unión Europea basa sus relaciones inter-regionales con América Latina en «tres pilares», a saber, diálogo político, cooperación al desarrollo y el pilar comercial. Si bien el aspecto económico-comercial ha representado desde sus inicios un aspecto duro de abordar con el Mercosur, no lo han sido los otros dos aspectos de la relación, que han quedado virtualmente concluidos, a pesar de esto, la autora estima que un futuro Acuerdo de Asociación UE-Mercosur debería abordar un diálogo político más amplio que el acordado entre ambos procesos en el marco de la II Cumbre ALC-UE de 2002, en la que se dejaron fuera algunos aspectos importantes como el desarrollo social, la cohesión social y la eliminación de la pobreza. Con respecto al pilar de la cooperación al desarrollo, se señala que la UE es el principal donante de ayuda al Mercosur y que en palabras de la autora: «La UE constituye un actor internacional único para ayudar en el fortalecimiento de la integración regional del Mercosur».

En el capítulo V de la obra, se abarcan las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), grupo regional integrado actualmente por cuatro países andinos: Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú. Las relaciones con la CAN se enmarcan dentro de lo que se ha venido a conocer como *acuerdos OMC-plus*, que son acuerdos entre países desarrollados con *partenaires* en vías de desarrollo, en un esquema típico de cooperación económica

norte-sur. Estos acuerdos no significan una ganancia en términos económicos para los países desarrollados, ya que el porcentaje de comercio inter-regional es mínimo con respecto al peso total de su balanza comercial. El interés con los países andinos se expresa más bien en términos de reducción de producción y tráfico de droga, en concreto de cocaína.

El proceso de integración andino es uno de los más antiguos en América Latina, ya que nació como el *Pacto Andino* en 1969, y a pesar de su largo recorrido no ha logrado alcanzar niveles de supranacionalidad necesarios para profundizar en su integración. Es por tanto, como afirma la autora: «uno de los procesos de integración más necesitado de una renovación interna». Algunas de las razones que se esgrimen para justificar la desunión andina son las negociaciones bilaterales asumidas por Colombia y Perú con Estados Unidos, firmando ambos países Tratados de Libre Comercio (TLC) con el coloso del Norte, o las divisiones entre estos dos países con Ecuador y Bolivia (con este último país especialmente) en las negociaciones del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea. En cualquier caso no hay que perder de vista que la CAN es y ha sido uno de los mejores interlocutores con la UE.

La relación de la UE y la CAN data desde los inicios del proceso andino, ya que la región sudamericana se sirvió del modelo de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), llegando a desarrollarse entre ambos grupos fuertes lazos a través de la cooperación al desarrollo, también y en razón de la política de la Comunidad Europea hacia el tráfico de drogas y como alternativa a la política represiva de Estados Unidos, se estableció un trato preferencial a través del instrumento del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), en su variante SPG-drogas. En cuanto al aspecto del *diálogo político* las dos regiones firmaron la *Declaración de Roma* en 1996, estableciendo un Foro de diálogo político a nivel presidencial y de ministros de exteriores. El marco jurídico de las relaciones entre la UE y CAN se remonta a 1983, y el libro hace un recorrido de la evolución de las relaciones hasta el estado actual de lo que la autora ha denominado como un «Acuerdo de Asociación inter-regional cojo», ya que en referencia a los tres pilares o tres patas, en el caso de la CAN solo existen el de cooperación al desarrollo y el de diálogo político, faltando la «pata» comercial. En la VI Cumbre ALC-UE se ha llegado finalmente a un acuerdo que implica el ámbito comercial, pero no a nivel Comunidad Andina, sino solamente a nivel «multipartes» con Colombia y Perú, dejando a Bolivia fuera del Acuerdo y a Ecuador con visos de adherirse a las negociaciones posteriormente.

En el quinto capítulo, se explican las relaciones con Centroamérica, que a través del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) integra a cinco países: Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Centroamérica ha sido objeto de un especial interés de la Unión Europea, ya que como hemos mencionado, desde el *Diálogo de San José* los gobiernos europeos han visto en esta subregión una punta de lanza de su acercamiento con América Latina. Además del apoyo al proceso de pacificación de la región, la UE ha jugado un papel importante en alentar la *integra-*

ción regional económica. Centroamérica se debate entre una presencia inexorable de Estados Unidos en todos los ámbitos de la vida económica de sus países, y una tendencia hacia la integración que data desde la independencia de la Colonia. El acercamiento de la Unión Europea ha sido considerado tradicionalmente como una ayuda en este esfuerzo.

Un problema de la integración centroamericana, que por otro lado no es atributo único del SICA, es el excesivo *intergubernamentalismo* que existe, restando cabida a un proceso de institucionalización que idealmente debería tender hacia una estructura *supranacional*, como es el caso en la Unión Europea. La autora señala que una de las notas características del proceso centroamericano es la profunda impronta que ha dejado el ejemplo integracionista europeo. Los dos procesos surten como efecto de una serie de guerras intestinas, que permite a su vez la creación de una identidad basada en la tolerancia, el respeto y la validez de lo múltiple. Otra nota característica de las relaciones bi-regionales, son los acuerdos del Sistema de Preferencias Generalizadas ampliadas (SPG-plus), una evolución del SPG-drogas, mencionado anteriormente. En este marco se permite la importación libre de aranceles a ciertos productos centroamericanos al mercado de la Unión, pero dejando fuera los productos agrícolas clave como el banano o el café, que representan gran parte de la producción centroamericana. No obstante, tras una resolución de la Unión Europea de finales del 2009, se ha concedido la baja de aranceles al banano, lo que afecta positivamente a las regiones exportadoras de esta fruta en América Latina, esto es, los países centroamericanos y algunos países andinos como Ecuador.

Con todo, la relación entre Europa y la región centroamericana es una de las más desarrolladas y en la obra que aquí reseñamos se explica en detalle en qué consiste el contenido de la relación en «pilares» de la UE. El diálogo político a pesar de haber sido el cemento de la relación bi-regional durante los años ochenta, posteriormente fue perdiendo fuerza en razón de que el tema controvertido de las exportaciones del banano se convirtieron en un elemento recurrente de disputas. La creación de un Foro Comercial entre Centroamérica y la UE de alguna forma alivió el problema al separar las discusiones meramente políticas de las comerciales. Un aspecto importante relativo al diálogo político de la UE con la región fue la respuesta comunitaria a la crisis en Honduras, tras el golpe de Estado protagonizado a mediados del 2009. El aspecto de cooperación al desarrollo se remarca que la mayor parte de la ayuda europea está dirigida hacia el fortalecimiento institucional de la integración centroamericana, diseñada velando por los criterios diseñados en el acuerdo de *Esquipulas I*, en el cual los Presidentes y Jefes de Estado centroamericanos definieron cuáles deberían ser los sectores de apoyo de la cooperación internacional. La región representa en términos *per cápita* la mayor receptora de cooperación al desarrollo de América Latina.

Recientemente, en la Cumbre ALC-UE de Madrid de 2010, la UE ha llegado a concretar un Acuerdo de Asociación con el SICA, el primero de su clase ya que es un acuerdo inter-regional entre bloques de integración, tras

la solución al tema largamente postergado del banano. De esta forma se ha demostrado que la vocación integracionista de ambos lados del Atlántico es fuerte y que la larga relación de diálogo y de cooperación se ve ahora complementada por una relación comercial más fluida, que esperamos redunde en el beneficio mutuo de ambas regiones.

En conclusión el libro señala que la *globalización* representa un desafío al cual los países han decidido enfrentar mediante una doble estrategia, integrarse en grupos regionales, es decir optar por el *regionalismo*, y crear relaciones entre sus respectivos grupos con otros procesos de integración, es decir optar por el *inter-regionalismo*. La autora expresa su convicción de que el *inter-regionalismo puro* es la mejor alternativa a un mundo tri-polar que significa al presente Estados Unidos-Unión Europea-China, además puede potenciar la voz de los países en vías de desarrollo y deshacer por una vez las diferencias entre Norte y Sur. El *regionalismo* y el *inter-regionalismo* también representan una alternativa a la vía multilateralista, que al presente se encuentra estancada, en la reforma todavía pendiente del Sistema de Naciones Unidas, en particular del Consejo de Seguridad, y en la liberalización internacional del Comercio, en el seno de la Ronda de Doha de la OMC.

En suma, el libro nos parece una aportación importante al amplio bagaje de literatura académica que existe alrededor de las relaciones entre América Latina y la Unión Europea, ya que aborda el tema enfocado desde el regionalismo, y el papel de los procesos de integración en dicha relación. Como ha demostrado ampliamente la autora, el fenómeno de construir procesos regionales es el camino ineludible asumido por casi todos los países en el mundo. Sumado al buen repaso del marco teórico y político del regionalismo, encontramos en esta obra un aporte especializado de las relaciones entre la UE y la CAN, el Mercosur y Centroamérica, lo que hace que la misma sea a la vez un libro apropiado para quienes desean conocer las relaciones bi-regionales, y una referencia imprescindible para los estudiosos de las relaciones entre el Viejo Continente y América Latina.