www.flacsoandes.edu.ec

La UNIÓN EUROPEA en AMÉRICA LATINA y el CARIBE

Lógicas y políticas de un actor global

Giovanni Molano-Cruz
Compilador

UNIVERSIDAD SERGIO ARBOLEDA

La Unión Europea en América Latina y el Caribe: lógicas y políticas de un actor global / compilador Giovanni Molano-Cruz – Bogotá: Universidad Sergio Arboleda, 2015.
414 p.
ISBN: 978-958-8866-95-6
1. EUROPA – RELACIONES EXTERIORES – AMÉRICA LATINA 2. POLÍTICA EXTERIOR – EUROPA I. Molano-Cruz, Giovanni, comp. II. Título
327.408 ed. 21

LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Lógicas y políticas de un actor global

ISBN: 978-958-8866-95-6 (*rústica*)
978-958-8866-96-3 (*.pdf)*

© Universidad Sergio Arboleda
© Giovanni Molano-Cruz (compilador)

Edición: 2015.
Fondo de Publicaciones de la Universidad Sergio Arboleda.

Queda prohibida toda reproducción por cualquier medio
sin previa autorización escrita del editor.

El contenido del libro no representa la opinión de
la Universidad Sergio Arboleda y es responsabilidad del autor.

Edición: Yadira Caballero Quintero
Carlos Andrés Caho Rodríguez

Calle 74 No. 14-14
Teléfono: (571) 325 7500 ext. 2131/2260
www.usergioarboleda.edu.co
Bogotá, D.C.

Directora de Publicaciones Científicas:
Yadira Caballero Quintero
yadira.caballero@usa.edu.co

Director del Fondo de Publicaciones:
Jaime Arturo Barahona Caicedo
jaime.barahona@usa.edu.co

Diagramación y diseño:
Jimmy F. Salcedo Sánchez
jimmy.salcedo@usa.edu.co

Impresión: Digiprint
Bogotá, D.C.

A Sonny Perseil,
por su apoyo y sus sugerencias siempre
críticas y constructivas.

AGRADECIMIENTOS

Este libro fue concebido inicialmente para una revista que, especializada en las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe, sería publicada en Bruselas en 2011. Ese proyecto se frustró con el anuncio –para nosotros de un momento a otro y sin mayores preambuols- de la desaparición de la revista y el centro académico al cual pertencía. Algunos autores desertaron entonces, a pesar de nuestros esfuerzos por mantenerlos en el proyecto.

No obstante, con la invitación a otros académicos e investigadores continuamos con el propósito de materializar la publicación. Y para ello encontramos el espacio necesario en la Escuela de Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Sergio Arboleda. Allí, sus Decanos sucesivos Ignacio Restrepo y Miguel Ceballos, recibieron de manera positiva el proyecto y el Vicedecano Santiago Castro Agudelo manifestó su apoyo resuelto y eficaz. John González Henao colaboró en la revisión bibliográfica y Yadira Caballero Quintero adelantó labores de edición. A todos, gracias.

Nuestro más profundo agradecimiento con los colegas autores de este libro. Por su tiempo, trabajo e investigación dedicados a producir sus textos. A pesar de las dificultades y la prolongada espera, siempre estuvieron dispuestos a actualizar, cuando fue necesario, datos, información y reflexiones. Si nuestra perseverancia favoreció la materialización y publicación de esta obra, ella ha sido posible únicamente por la generosa paciencia y comprensión de los autores acá reunidos.

Giovanni Molano-Cruz
Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales
Universidad Nacional de Colombia

Contenido

Agradecimientos 5

Introducción.
El actor global Unión Europea..... 9
Giovanni Molano-Cruz

PRIMERA PARTE:
REPRESENTACIONES, ACTORES Y ORGANIZACIÓN DE LAS RELACIONES AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – UNIÓN EUROPEA

Capítulo 1.
Una lectura brasileña sobre el papel global de Europa 23
Andrea Ribeiro Hoffmann

Capítulo 2.
México y Europa: globalización y cambios en el tipo y la naturaleza de los actores involucrados.....47
Lorena Ruano

Capítulo 3.
La Unión Europea y Chile: particularidades y contenidos de una relación bilateral..... 77
Lorena Oyarzún Serrano

Capítulo 4.
Bilateralismo, interregionalismo y enfoque global: dilemas de la Unión Europea frente a América Latina y el Caribe.....103
Anna Ayuso

SEGUNDA PARTE:
POLÍTICAS Y ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Capítulo 5.
La Unión Europea y Cuba: Contexto de la posición común 137
Joaquín Roy

Capítulo 6.

La participación de la Unión Europea en la resolución del conflicto armado en Colombia 173

Miguel Barreto Henriques

Capítulo 7.

Los derechos laborales en la agenda comercial de la Unión Europea para América Latina y el Caribe 199

Xavier St-Denis

Capítulo 8.

La política de la Unión Europea de lucha contra la droga en América Latina y el Caribe: una observación empírica 237

Giovanni Molano-Cruz

TERCERA PARTE:
LÓGICAS E INSTRUMENTOS DEL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Capítulo 9.

El idealismo europeo frente a la realidad global.¿Del enfoque regional a una preferencia por potencias emergentes? 277

Sebastián Santander

Capítulo 10.

El mercosur y la unión europea: ¿qué queda del poder normativo? 303

María de los Ángeles Contreras Cortés, Philippe de Lombaerde, Ana Letícia Sampaio

Capítulo 11.

Veinte años de cooperación europea con la Comunidad Andina: balance y perspectivas (1992-2012) 333

Rita Giacalone, Ana Marleny Bustamante

Capítulo 12.

(Re) pensando el regionalismo Unión Europea – América Latina desde las Redes de Resistencia y Solidaridad 375

Rosalba Icaza

INTRODUCCIÓN
El actor global Unión Europea

Giovanni Molano-Cruz*

En el mundo latinoamericano, comparativamente con una abundante literatura focalizada en la integración europea o en las relaciones de la Unión Europea (UE) con América Latina y el Caribe, son escasos los análisis de acciones y políticas del agente global UE en la región[1]. Por una parte, es común enmarcar, evaluar y problematizar el conocimiento de la integración latinoamericana a través de teorías, debates y bibliografía de la integración europea. Aunque el fenómeno de integración regional y su teorización son históricamente simultáneos en Latinoamérica y Europa, se ha difundido y consolidado la idea según la cual la experiencia europea de integración representa el paradigma para pensar, y hacer, la integración regional en América Latina y el Caribe[2].

Por otra parte, los estudios sobre las relaciones UE-América Latina y el Caribe tienden a analizar políticas y estrategias de la

* Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. <gamolanoc@unal.edu.co>

1 Una versión de estas reflexiones y argumentos ha sido publicada en Molano-Cruz (2014).

2 De esta tendencia se separan, entre otros, el estudio de Arroyo, Rodríguez y Castañeda (2009) que busca contrastar empíricamente la proyección de la UE como modelo exitoso de integración regional, las investigaciones de Osvaldo Saldías (2014) que abordan la construcción de la integración andina desde la difusión de ideas y comunidades epistémicas conformadas por europeos y latinoamericanos, y el trabajo coordinado por Diana Tussie y Pablo Trucco (2010) enfocado en actores, dinámicas e intereses que inscritos en los límites nacionales han determinado la integración regional suramericana.

UE hacia Latinoamérica bajo una óptica que destaca la voluntad europea de ayuda y solidaridad, y según la premisa de la UE como alternativa a posiciones hegemónicas de Estados Unidos[3]. Sin demasiada sustancia empírica o histórica, pero sobre el corolario de la UE como oportunidad estratégica o modelo de integración regional, se ha expandido cierta interpretación indulgente sobre la acción exterior de la UE. Pareciera imponerse, sin crítica ni discusión, el discurso oficial europeo según el cual su acción y presencia en América Latina y el Caribe privilegian el fortalecimiento de la integración regional, el intercambio comercial, la reducción de la pobreza, la defensa de la sociedad civil, los derechos humanos, la democracia y el Estado de derecho. Este libro toma distancia de esas perspectivas para contribuir al estudio y la comprensión del actor global UE en América Latina y el Caribe.

Tras la entrada en vigor del Tratado de Lisboa el 1 de diciembre de 2009, la UE adquirió personalidad jurídica y consolidó su acción externa. Inició labores entonces el Servicio Europeo de Acción Exterior —que cuenta con 139 delegaciones de rango diplomático por todo el mundo— y fueron creados los cargos de Alto Representante de la Unión Europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Presidente del Consejo Europeo. También fue reforzado el engranaje de la Política Exterior y de Seguridad y de la Política Europea de Seguridad y Defensa. La UE posee medios militares limitados que han sido operacionales con misiones para resolución de conflictos o mantenimiento de la paz en los Balcanes, Macedonia, Congo, Afganistán, Indonesia. La UE es miembro de organismos multilaterales sectoriales —como la Organización Mundial del Café y el Consejo Internacional del Azúcar—, y universales —como la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI) y la Organización de Naciones Unidas (ONU)—.

[3] Conviene resaltar, sin embargo, trabajos como el de Stuhldreher (2002) y Gomes (2004) quienes en su reflexión incluyen la perspectiva conceptual de la UE como actor internacional. Briceño (2010) y Molano (2010) construyen su campo de análisis en las interacciones de la UE con el Mercosur y la Comunidad Andina. Igualmente Fazio (1998), quien describe los mecanismos de las relaciones exteriores de la integración europea para identificar el lugar de Latinoamérica en la jerarquía de preferencias internacionales de la UE.

Los flujos comunitarios de ayuda al desarrollo sumados a aquellos de los Estados miembros colocan a la UE como el primer proveedor mundial de fondos para la cooperación al desarrollo. Desde la UE no se escatiman esfuerzos ni recursos para presentarse ante el mundo como modelo de prosperidad económica, cooperación interestatal y paz. Pero tanto la proyección externa de la UE como su accionar en el mundo iniciaron con el mismo proceso de creación de un mercado común. De hecho, si cada ampliación de la UE ha favorecido su capacidad económica y geopolítica, a punta de lanza la política comercial común ha fortalecido en el escenario global la defensa de valores e intereses de la UE. Presencia global, promoción de valores, posibilidades de intervención o posesión de recursos materiales no son ciertamente suficientes para erigir la UE en actor global. Al respecto, las discusiones contienen construcciones más refinadas.

En un planeta interdependiente, conectado en redes, marcado por la democracia y sin rivalidades ideológicas, la UE y sus países miembros tienen en conjunto un poder multidimensional que en un mundo multipolar coloca a Europa como segunda superpotencia, después de Estados Unidos y por encima de países como China, India, Rusia y Brasil (Moravcsik, 2010). Por su significativa incidencia en diversas áreas constitutivas de la política mundial contemporánea —seguridad, comercio, ayuda humanitaria, derechos humanos, ambiente—, la UE es un actor global (Bretherton & Vogler, 2006). Pero no un actor monolítico. Al contrario, desde el inicio de la cooperación política europea en los años 1970, existe una relación entre la política exterior de la UE y las políticas exteriores de sus países miembros (Gomes, 1996; Ruano, 2012; Smith 1995). La UE puede ser un actor colectivo que moviliza, de una u otra forma y en diferente grado, tanto el conjunto de instituciones comunitarias como los aparatos estatales europeos. No se trataría entonces de una política exterior convencional sino de un "sistema de relaciones exteriores" (Hill, 1993) que, pese a la complejidad de su maquinaria institucional, no impide considerar la UE como un actor con dinámica global. La UE, cuya política exterior y de seguridad se ha fortalecido a través de interrelaciones entre instituciones comunitarias y cooperación intergubernamental (Smith, 2004), materializa su actuar en el mundo de forma variable y multidimensional (Allen & Smith, 1991).

Constatar un accionar externo de la UE en múltiples áreas no implica *per se* que tenga un papel de actor estratégico en el teatro mundial. Desde perspectivas tradicionales de las relaciones internacionales se ha señalado la disminución de su peso en el espacio mundial. La asimétrica correspondencia de sus sólidas instituciones comunitarias con la eficacia de su acción en organismos internacionales permitiría constatar sus debilidades en un espacio global entendido como soberanista (Barbé, 2012). En medio de una crisis financiera y transformaciones en el equilibrio de poder, la UE adolece de irrelevancia global (Youngs, 2010). Estas interpretaciones se confirmarían aún más en asuntos de paz y seguridad. En los años 1990 fue evidente la parálisis europea frente a la guerra de los Balcanes; en 2003, la guerra en Irak develó las divisiones internas de la UE; y en 2011, ante el conflicto en Libia, el actor UE se desvaneció en la voluntad política de los Estados miembros (Helwig, 2013). En cada uno de estos conflictos, al igual que en Ucrania en 2014, la política comunitaria de la UE ha sido relegada a un segundo plano por acciones y diplomacia de sus estados miembros o de Estados Unidos. Con todo, la UE es un promotor de paz que, si bien a veces se proyecta como actor único (Soetendorp, 2002), para intervenir en la resolución de conflictos se sirve de sus relaciones externas contractuales (Tocci, 2007), desplegando distintas políticas y agentes (Ramírez, 2006). Más aún, concebir la política global en términos de procesos de interacción social permite identificar los contextos en donde la acción de la UE se encuentra activada o limitada (Bretherton & Vogler, 2006, p. 13).

La exportación de su modelo de integración siempre ha estado incrustada en la relación de la Europa comunitaria con el mundo. Desde los orígenes de la experiencia de integración regional europea, el interés por fortalecer y moldear grupos regionales ha sido un elemento constitutivo de sus relaciones externas (Lumu, 1990). Desde este punto de vista de relaciones exteriores, la dinámica de la multiplicidad de acuerdos de la UE con otras organizaciones regionales ha sido conceptualizada como interregionalismo (Molano, 2007). Esta noción ha permitido reflexiones prescriptivas sobre cómo alcanzar los propósitos de la UE en América Latina y el Caribe (Freres, Gratius, Mallo, Pelliecer, & Sanahuja, 2007) o acerca de la configuración de un espacio de la gobernanza global intermedio entre

las relaciones interestatales y los procesos regionales (Hanggi, Roloff, & Ruland, 2006; Söderbaum & Van Langenhove, 2006). El interregionalismo cada vez más deviene un dispositivo analítico de los cuestionamientos en torno al actor global UE (Baert, Scaramagli, & Söderbaum, 2014; Söderbaum & Stalgren, 2010) que, sin embargo, resulta limitado para explicar la estrategia de la UE de estrechar vínculos bilaterales con Estados Unidos y las denominadas potencias emergentes. La preferencia de la UE por relaciones bilaterales índica su viraje desde el interregionalismo hacia un realismo político (Malamud, 2012).

El multilateralismo también forma parte del mantra de la acción externa de la UE. Por sus prácticas, que contienen normas y valores cooperativos, la UE se encuentra en una posición privilegiada para fortalecer, o revitalizar, la institucionalización y la regulación de la política global particularmente en, y desde, las Naciones Unidas (Van Langenhove, 2010; Verlin-Laatikainen & Smith, 2006). Las relaciones bilaterales con socios estratégicos también favorecen los objetivos de la UE para un "multilateralismo eficaz", y al respecto la UE es solicitada (Grevi & Vasconcelos, 2008). Una valoración que en el caso de América Latina y el Caribe adquiere visos particulares, pues de manera individual y colectiva las políticas exteriores de los países latinoamericanos históricamente han defendido posiciones multilaterales. Pero, amén de las diferencias internas de la UE en torno al multilateralismo, en esta materia existen divergencias de forma y contenido con los socios estratégicos tradicionales —Canadá, Japón, Estados Unidos— y los más recientes —Brasil, Corea del Sur, China, India, México, Rusia, Sudáfrica— (Gratius 2011a).

La tendencia es hacia interpretaciones positivas del papel de la UE en las arenas multilaterales, descuidando la observación de mecanismos y espacios donde los Estados miembros defienden sus intereses bajo la mampara de la UE o aquellos donde instituciones comunitarias y Estados suman votos o esfuerzos (políticos y/o financieros). En los círculos multilaterales la UE no es un actor como los otros. Por ejemplo, es un activo participante en la elaboración e implementación de negociaciones y acuerdos multilaterales relativos a la protección del ambiente y los derechos humanos, pero también tiene una asociación estratégica con

la Organización del Tratado del Atlántico Norte, negocia en bloque con sus Estados miembros en la OMC, contiene líderes mundiales en fabricación y exportación de armas y participa en entidades como la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, donde al lado de algunos de sus países miembros integra el mayor grupo de contribuyentes. Sin duda, la intervención de la UE en instituciones multilaterales es variable[4], pero allí no se agota la comprensión del actor UE. En el G-8 y en el G-20, foros que inciden en la regulación de la política y la economía globales, participan los más altos representantes de la UE. En foros multilaterales países europeos comunitarios pueden tener doble voz o doble voto a través de sus diplomacias nacionales y los organismos de representación oficial de la UE.

Ahora bien, las conceptualizaciones del actor global UE como un poder civil (Duchêne, 1972) o normativo (Manners, 2002) suelen asumirse de manera deductiva. Es necesario, sin embargo, considerar no solamente el contexto en el que se pretende ejercer ese tipo de poder (Bull, 1982; Pijpers, 1988) sino además precisar el funcionamiento, la capacidad y los límites del mismo en temas cardinales de la acción externa como, por ejemplo, la promoción del comercio (Woolcock, 2012) y la democracia (Gratius 2011b; Youngs, 2010). Evaluar en el terreno cómo es la cooperación económica y para el desarrollo de la UE esclarece la naturaleza y el contenido de los vínculos creados con sus contrapartes y, por esta vía, permite aprehender en movimiento al actor UE (Söderbaum & Stalgren, 2010). Igualmente está abierto el debate sobre cómo es percibida y qué hace la UE, pues ya se ha argumentado que bajo normas civiles y una agenda liberal la política exterior de la UE también puede ser interpretada como *soft imperialism* (Hettne & Söderbaum, 2005). Existe una brecha entre la autorrepresentación de la UE y las percepciones externas que suscita. Aunque es vista como un

[4] En instituciones multilaterales la UE puede ser: miembro observador (sin derecho a voto), miembro sin exclusión de sus Estados (derechos y obligaciones en organizaciones donde también se encuentran Estados miembros), miembro con exclusión de sus Estados (derechos y obligaciones en organizaciones donde no hay representaciones de sus Estados miembros). En Naciones Unidas la UE es "miembro observador privilegiado": sin tener plenos derechos, disfruta de derechos dependiendo del organismo.

modelo de integración regional y contrapeso a Estados Unidos, en el mundo la UE también es conocida como un actor neoliberal, un poder económico proteccionista, una fuerza marcada por sus propios intereses de seguridad (Lucarelli & Fiaromonti, 2010, pp. 218-232).

Estos debates son abordados, tangencial o directamente, por los capítulos de este libro. Sin la pretensión de abarcar la totalidad de facetas y problemáticas del actor global UE, la obra está estructurada en tres partes. La primera presenta las transformaciones de la imagen de Europa en Brasil desde el período de colonización hasta inicios del siglo XXI; la construcción de las relaciones de Europa con México por parte de diversos actores entre la segunda posguerra y la primera década del siglo XX; y la configuración del bilateralismo UE-Chile desde 1964, cuando fue abierta en Santiago la Oficina de la Comunidad Europea para Latinoamérica, hasta 2012. En la primera sección también son explicados los dilemas estratégicos que en los inicios del siglo XXI ha afrontado el accionar de la UE en América Latina y el Caribe. La segunda parte examina la UE como una voz contrapuesta a Estados Unidos en Cuba durante los años 1990 y analiza sus políticas relativas a comercio, lucha contra la droga y resolución pacífica de conflictos durante el primer decenio del siglo XXI. La tercera parte identifica el poder normativo de la UE en el Mercosur y su cooperación con la Comunidad Andina entre 1992 y 2012; explica el cambio europeo ocurrido en 2007 de desplazar los vínculos con el regionalismo latinoamericano para privilegiar una relación bilateral con Brasil; y analiza con un base en un trabajo de campo desarrollado entre 2002 y 2011 los cuestionamientos de actores sociales a la asociación estratégica UE-América Latina y el Caribe como un proyecto de gobernanza neoliberal.

En los últimos cinco años, en Europa y en América Latina ciertamente han surgido hechos relevantes que inciden en la política latinoamericana de la UE. En Europa, la crisis de refugiados e inmigrantes, la expansión electoral de partidos extremistas, la salida del Reino Unido de la UE, el conflicto en Ucrania y el terrorismo, sin duda han afectado acción y políticas comunitarias europeas en Latinoamérica. De la misma forma que los cambios políticos en Brasil y Argentina, la delicada crisis en Venezuela, el restablecimiento de las relaciones formales de Cuba con Estados Unidos,

el proceso de paz en Colombia y dos reuniones entre la Comunidad de Estados Latinoaméricanos y Caribeños y la UE. Sin embargo, además de presentar una mirada histórica, organizacional y temática de la acción de la UE en América Latina y el Caribe, este libro ofrece reflexiones sustentadas en trabajo empírico que tienen en común el doble objetivo de contribuir a una lectura crítica del contenido y las lógicas de las políticas latinoamericanas de la UE y fomentar en la región nuevos campos de análisis, debate e investigación en la materia.

Referencias

Allen, D., & Smith, M. (1991). Western Europe's presence in the contemporary international arena. En M. Holland (Ed.), *The Future of european political cooperation. Essays on theory and practice* (pp. 96-104). Londres: Macmillan.

Arroyo, A., Rodríguez, G., & Castañeda, N. (2009). *La Unión Europea: ¿Promotora de la integración regional en América Latina? Retórica y realidad*. México: RMALC – TNI.

Baert, F., Scaramagli, T., & Söderbaum, F. (2014). *Intersecting interregionalism. Regions, global governance and European Union* (United Nations University Series on Regionalism, Vol. 7). Dordrecht: Springer.

Barbé, E. (2012). La UE frente a la emergencia de un mundo pos occidental. En busca del prestigio perdido. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, *100*, 91-112.

Bretherton, C., & Vogler, J. (1999). *The European Union as a global actor*. Londres: Routledge.

Briceño, J. (2010). El Mercosur y la Unión Europea. La complejidad de una relación interregional. *Aldea Mundo*, *15*(29), 41-52. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/543/54321064005.pdf

Bull, H. (1982). Civilian power Europe: A contradiction in terms?. *Journal of Common Market Studies*, *21*(1-2), 149-170.

Duchêne, F. (1972). Europe's role in the world peace. En R. Mayne (Ed.), *Europe tomorrow: Sixteen european look ahead* (pp. 31-47). Londres: FontanaCollins.

Fazio, H. (1998). *La política internacional de la integración europea*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

Freres, C., Gratius, S., Mallo, T., Pelliecer, A., & Sanahuja, J. (2007). ¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?. Madrid: Fundación Carolina.

Gomes, M. (1996). *Política externa europea: el caso de los diálogos grupo a grupo con América Latina de 1984 a 1992*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

Gomes, M. (2004). A União Européia como ator internacional e os países do Mercosul. *Revista Brasileira de Politica Internacional*, *1*(47), 84-111. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/358/35800105.pdf

Gratius, S. (2011a). ¿Profundizar el multilateralismo a través de las *asociaciones estratégicas de la UE?* (Documento de trabajo No. 109). Madrid: Fride. Recuperado de http://www10.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/09837es.pdf

Gratius, S. (2011b). EU democratic promotion in Latin America: More a tradition than a policy. *European Foreign Affairs*, *16*(5), 689-703.

Grevi, G., & Vasconcelos, A. (2008). *Partnerships for effective multilateralism. EU relations with Brazil, China, India, and Russia*. París: Institute for Security Studies.

Hanggi, H., Roloff, R., & Ruland, J. (Eds.). (2006). Interregionalism. A new phenomenon in international relations. En *Interregionalism and International Relations* (pp. 3-14). Nueva York: Routledge.

Helwig, N. (2013). Representative's capability-expectations gap: A question of Political will. *European Foreign Affairs Review*, *2*(18), 235-254. Recuperado de http://www.exact.uni-koeln.de/fileadmin/home/ helwign/EERR_18-2_Niklas_Helwig.pdf

Hill, C. (1993). The capability-expectations gap, or conceptualising Europe's foreign policy. *Journal of Common Market Studies*, *31*(3), 305-328.

Lucarelli, S., & Fioramonti, L. (2010). *External perception of the European Union as a global actor*. Nueva York: Routledge.

Lumu, N. (1990). *La Communauté Économique Européenne et les integrations régionales des pays en développement*. Bruselas: Emile Bruylant.

Malamud, A. (2012). La Unión Europea, del interregionalismo con América Latina a la asociación estratégica con Brasil. *Revista Cidob d'Afers Internacionals*, *97-98*, 219-230.

Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms?. *Journal of Common Market Studies, 40*(2), 235-258.

Molano-Cruz, G. (2007). El interregionalismo y sus límites. *Estudios Internacionales*, *40*(158), 9-27. doi: 10.5354/0719-3769.2007.14089

Molano-Cruz, G. (2010). Las relaciones entre la Comunidad Andina y la Unión Europea: interacciones de cooperación en la escena global. *Aldea Mundo, 15*(29) , 53-66. Recuperado de http://www.redalyc.org/pdf/543/54321064006.pdf

Molano-Cruz, G. (2014). La Unión Europea: un actor global. Mural Internacional, 5(2), 118-127. doi: 10.12957/rmi.2014.10780.

Moravcsik, A. (2010). Europe, the second superpower. *Current History. A Journal of Contemporary World Affairs, 109*, 91-98.

Pijpers, A. (1988). The twelve out-of-Area: A civilian power in an uncivil world? En A. Pijpers, E. Regelsberger & W. Wessels (Eds.), *European political cooperation in the 80's: A common foreign policy for Europe* (pp. 119-143). Dordrecht: Martinus Jijhoff Press.

Ramírez, S. (2006). Actores europeos ante el conflicto colombiano. En F. Gutiérrez, M. Wills & G. Sánchez (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 71-120). Bogotá: Grupo Editorial Norma; Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de Colombia.

Ruano, L. (2012). *The europeanization of national foreign policies towards Latin America*. Nueva York: Routledge.

Saldías, O. (2012). *The judicial politics of economic integration: The andean court as an engine of development*. Inglaterra: Routledge.

Smith, E. M. (2004). *Europe's foreign and security policy: The institutionalization of cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, H. (1995). *European Union foreign policy and Central America*. Nueva York: St. Martin's Press.

Söderbaum, F., & Stalgren, P. (Eds.). (2010). The European Union and the global south. En *The European Union and the global south* (pp. 1-11). Boulder: Lynne Rienner.

Söderbaum, F., & Van Langenhove, L. (Eds.). (2006). Introduction: The EU as a global actor and the role of interregionalism. En *The EU as a global player: The politics of interregionalism* (pp. 1-14). Londres: Routledge.

Stuhldreher, A. (2002). Relación de la Unión Europea con América Latina. Madrid y después. *Estudios Internacionales, 35*(139), 87-105. doi: 10.5354/0719-3769.2002.14702

Tocci N. (2007). *The European Union and conflict resolution. Promoting peace in the backyard*. Nueva York: Routledge.

Tussie, D., & Trucco, P. (2010). *Nación y región en América del Sur. Los actores nacionales y la economía política sudamericana*. Buenos Aires: Teseo; Flacso-LATN.

Van Langenhove, L. (2010). *The EU as a global actor in a multipolar world and multilateral 2.0 environment* (Egmont Paper 36). Bruselas: Academia Press. Recuperado de http://aei.pitt.edu/13831/1/ep36.pdf

Verlin-Laatikainen, K., & Smith, K. (2008). *The European Union and the United Nations. Intersecting multilateralisms*. Londres: Palgrave-Macmillan.

Woolcock, S. (2012). *European Union economic diplomacy: the role of the EU in external economic relations.* Reino Unido: Ashgate.

Youngs, R. (2010). *The European Union and democracy promotion*. Baltimore: John Hopkins University Press.

PRIMERA PARTE: REPRESENTACIONES, ACTORES Y ORGANIZACIÓN DE LAS RELACIONES AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE – UNIÓN EUROPEA

Capítulo 1.

UNA LECTURA BRASILEÑA SOBRE EL PAPEL GLOBAL DE EUROPA

Andrea Ribeiro Hoffmann*

Desde el punto de vista de Brasil, Europa ha estado históricamente asociada tanto a roles negativos de "colonizador", "opresor", "norte", "fortaleza" cerrada al comercio y la inmigración, como a funciones positivas de "civilización", "desarrollo", "modelo" a seguir, "utopía". La oscilación entre estos dos extremos no solo está fundada en diferentes periodos históricos, sino también en las interpretaciones predominantes de las relaciones bilaterales. El presente capítulo identifica esta pluralidad de funciones y perspectivas con el fin de contribuir a dos campos de conocimiento. Por una parte, la literatura sobre las relaciones entre América Latina, Brasil y Europa (Whitehead, 1999; Bodemer, Grabendorf, Winfried, & Thesing, 2002; Torrent, 2005; Ribeiro-Hoffmann, 2004; Saraiva, 1996; Smith, 1995). Por otra, los análisis sobre la importancia de las percepciones de terceros países en el papel internacional de Europa (Bretherton & Vogler, 2006; Lucarelli, 2007; Chaban, Ole, & Holland, 2006; Ortega, 2004).

En este último caso, cabría esperar una considerable variedad de percepciones de los terceros países, especialmente en el caso de las antiguas colonias. Modelos coloniales diferentes y sensibilidades

* Profesora del Instiuto de Relaciones Internacionales de la Universidad Católica de Río de Janeiro. <a_ribeiro_hoffmann@puc-rio.br>

culturales "locales" hacen que la formulación de generalizaciones de las percepciones de los terceros países sobre el papel internacional de Europa sea extremadamente difícil. De allí que el análisis sobre la percepción de Brasil deba ser considerado como un caso de estudio que, necesariamente, requiere ser complementado con estudios de casos de otros países para así formular sólidas generalizaciones.

Ahora bien, "una perspectiva brasileña" no debe incluir únicamente la política exterior de ese país, sino también las perspectivas de los diferentes actores en la sociedad brasileña que, incluyendo la posición oficial del gobierno, es posible identificar en la literatura disponible. Partimos entonces de la premisa que solo las percepciones que se articularon y que existen en el ámbito académico y/o el debate público son relevantes. El objetivo del análisis no es determinar qué factores explican la percepción de Brasil y sus cambios, sino qué tipos de papel o roles se han asociado con Europa. Dicho esto, en el proceso de identificación de esos roles, el análisis vinculará sus cambios a factores tanto internos como externos. Es decir, 1) cambios internos en Brasil —del tipo de sistema político de la Colonia a la monarquía, a la república, a la dictadura militar y a la democracia; de la estructura económica, como exportador de productos de monocultivo agrícola, exportador de una amplia gama de productos, destino de ayuda y flujos de inversión extranjera directa (IED) —, 2) transformaciones de la estructura del sistema internacional —equilibrio de poder en Europa, expansión europea en el sistema internacional, bipolaridad mundial, posbipolaridad global, unipolaridad y multipolaridad contemporáneas—, y 3) los cambios de la percepción de Europa sobre sí misma y en torno a su papel internacional. En este último caso, "Europa" significa tanto "las entidades políticas europeas" como "las ideas europeas". Una y otras son difíciles de separar, cierto, pero el análisis se centrará en las primeras. En consecuencia, se utilizarán tres nociones cuando se trata de las entidades políticas europeas: "Los imperios coloniales europeos", "los Estados-nación europeos", y "las Comunidades Europeas/Unión Europea". Al evaluar la percepción europea, consideraremos de especial relevancia el desarrollo de un debate específico sobre la identidad europea, particularmente en torno a las nociones de poder civil y poder normativo.

El capítulo desarrolla tres argumentos principales[1]. En primer lugar, que la percepción de Brasil sobre el papel internacional de la Unión Europea (UE) puede ser definido de mejor manera como la coexistencia de dos tipos de actuación: una gran potencia en el sistema internacional (vista ya sea como hegemónica, o como un poder de equilibrio frente a la hegemonía de Estados Unidos) y un modelo, una utopía a alcanzar (tanto en términos de cultura e ideas, y sistema político; Estado-nación u organización regional de integración). En segundo lugar, que el proceso de integración regional en Europa y el desarrollo de la noción de una identidad europea específica han creado una oportunidad para terceros países de cambiar su percepción sobre los tipos de roles internacionales relacionados con el pasado colonial de los imperios y los Estados europeos. La percepción de Europa cambió de un poder asimétrico (bilateral) para promover sus intereses, o imponer su modelo, a un poder que, a pesar de la asimetría, busca entablar una relación más equitativa, y que ha enmarcado la promoción de su modelo otorgando prioridad a los instrumentos de poder blando (*soft power*), el consenso y la compatibilidad de la conducta bilateral con un concepto más amplio de la gobernanza mundial en donde el multilateralismo es un elemento central. En tercer lugar, acá argumentamos que acontecimientos recientes podrían cambiar de nuevo la percepción brasileña vigente y regresar a la anterior, es decir, la perspectiva negativa. En las siguientes líneas se analizan cuatro períodos en los cuales al parecer han ocurrido cambios importantes en la percepción de Brasil sobre el papel internacional de Europa: desde la colonización en 1500 a la independencia en 1822, desde 1822 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial, desde el principio de la integración europea en la década de 1950 hasta el comienzo del siglo XXI y, por último, el lapso desde entonces. Debido a que el enfoque empírico del análisis es el siglo XX, los dos primeros períodos son tratados conjuntamente en la primera sección.

De los imperios coloniales europeos a la integración europea

Desde el "descubrimiento" en 1500 hasta el siglo XIX, en Brasil el papel más asociado con Europa era el de imperios coloniales compitiendo

[1] Una versión preliminar de este trabajo fue publicada en Ribeiro-Hoffmann (2010).

por el territorio y los recursos naturales[2]. Después del primer período de conflictos militares y la colonización formal[3], un segundo período remonta al momento cuando los Estados independientes de América Latina pasaron a formar parte del sistema europeo de equilibrio de poder. En ese contexto, aunque aún había colonias, Europa no era necesariamente vista como un imperio colonial sino como un grupo de potencias dentro de un sistema de equilibrio de poder. Al respecto, aunque de manera extensa, vale la pena citar a Hans Morgenthau (1948) quien señaló que:

> […] El siglo que va desde 1815 al estallido de la Primera Guerra Mundial vio la ampliación gradual del equilibrio de poder en Europa al sistema mundial. Se podría decir que esta época se inició con el mensaje del presidente Monroe al Congreso en 1823, que contiene lo que se conoce como la Doctrina Monroe. Al declarar la independencia política mutua de Europa y el hemisferio occidental y por lo tanto la división del mundo, por así decirlo, en dos sistemas políticos, el Presidente Monroe estableció las bases para la subsecuente transformación posterior de un sistema europeo en un sistema mundial de equilibrio de poder. Esta transformación fue por primera vez claramente prevista y formulada en el discurso de George Canning hizo como Ministro de Asuntos Exteriores británico en la Cámara de los Comunes el 12 de diciembre de 1826. Canning había sido criticado por no haber ido a la guerra contra Francia para restablecer el equilibrio de poder que había sido perturbado por la invasión francesa de España. Para desarmar a sus críticos, formuló una nueva teoría del equilibrio de poder. A través de la instrumentación del reconocimiento británico de su independencia, él incluyó a las repúblicas recién liberadas de América Latina como elementos activos en el equilibrio. Razonó así: "Pero ¿si no hubiera otros medios que la guerra para restablecer el equilibrio de poder? - ¿Es el equilibrio de poder un estándar fijo e inalterable? ¿O no es una norma perpetuamente variable, a medida que avanza la civilización, y en la medida que surgen nuevas naciones, y toman su lugar entre las comunidades

[2] Sobre la historia colonial de Brasil, véanse los libros de la colección Historia Geral da Civilizacao Brasileira, editada por Sergio Buarque de Hollanda y Bethel.

[3] Además de las controversias entre España y Portugal, distintas partes del territorio brasileño fueron invadidas por misiones francesas y holandesas, siendo controladas entre de 1555-1615 y 1630-1654, respectivamente.

> políticas establecidas? […] Si Francia ocupó España, era necesario, a fin de evitar las consecuencias de esa ocupación —¿que hubiésemos debido bloquear Cádiz? No. Yo veo las cosas de otra manera—. Yo vi razones para la compensación en otro hemisferio. Contemplando España, como nuestros antepasados habían conocido, resolví que si Francia tenía a España, no debe ser una España con las Indias. Yo hice un llamado sobre la existencia de un Nuevo Mundo, para restablecer el equilibrio en el viejo […].

Como la independencia estaba garantizada, entre otras razones gracias a los intereses británicos, la percepción de los países latinoamericanos de su papel en el sistema internacional cambió de colonias de potencias imperiales, a la de Estados soberanos iguales en principio pero bajo condiciones económicas asimétricas. En ese momento las consecuencias negativas de esta asimetría se percibieron claramente en Brasil con la explotación económica entendida como el precio a pagar por el reconocimiento de la independencia. Hecho este que fue posteriormente criticado por los teóricos de la Dependencia quienes consideraron que el modelo de inclusión en el sistema capitalista era la raíz del retraso en el desarrollo. En palabras de Cervo y Bueno (1992):

> [...] La política exterior brasileña en el momento de la independencia fue profundamente condicionada a la hegemonía inglesa en Portugal, establecida por una alianza histórica, y cuyos efectos fueron transferidos a Brasil: la interferencia política en las decisiones adoptadas por la Corte en Río de Janeiro y la consolidación de un modelo de inserción internacional determinada por la revolución industrial, como se indica en los tratados de 1810 [...] la independencia de Brasil no fue seriamente amenazada desde su proclamación [...] el reconocimiento obtenido a cualquier precio fue un trágico error de cálculo político [...] el descontento con las condiciones de los tratados comerciales dio lugar a una revuelta en el parlamento y la caída de D. Pedro I en 1831 (pp. 15-45, traducción libre del autor).

En una obra ya clásica sobre la formación de la economía brasileña, Celso Furtado comparte esta opinión y añade que varias décadas más tarde Brasil se las arregló para cambiar los términos de los "tratados de amistad y comercio" que el país firmó con Gran Bretaña y otras potencias europeas

en el momento de la independencia (*e.g* con Francia en 1826, Prusia y las ciudades hanseáticas en 1827, Austria, Dinamarca, Países Bajos, y también Estados Unidos en 1828), buscando una reciprocidad real y efectiva. Pero esta modificación en los tratados tuvo una capacidad limitada para cambiar las condiciones estructurales más profundas del sistema capitalista y el papel de Brasil en el mismo, es decir, como exportador de materias primas y bienes de la agricultura de monocultivo, una herencia de la época colonial (Furtado, 1987).

Incluso si se pone en duda hasta qué punto el retorno del absolutismo en Portugal en 1823 y las ambiciones españolas de reconquistar sus antiguas colonias representaban, uno y otras, una amenaza para la independencia de Brasil, tanto la Doctrina Monroe en Estados Unidos como la participación directa de Gran Bretaña en la negociación de la independencia de Brasil son acontecimientos centrales en la dinámica de equilibrio de poder en la región en ese momento. Ambas potencias, Estados Unidos y Gran Bretaña, compartían un interés por la independencia latinoamericana, pero también tenían sus diferencias. Cervo y Bueno (1992) sostienen que el ministro de Asuntos Exteriores británico, George Canning, tenía una simpatía especial hacia "la única monarquía americana" (p. 20), como un contrapeso para el republicanismo predicado por Washington y asimilado por los líderes hispanos. En este punto conviene destacar algunas particularidades del proceso de independencia brasileño. A diferencia de las antiguas colonias españolas, que participaron en las guerras de liberación dirigidas por líderes como Simón Bolívar y José de San Martín desde 1814 hasta 1824, la independencia de Brasil se proclamó en 1822 por Dom Pedro I, hijo del rey portugués. Pero el país continuó hasta 1889 siendo una monarquía, parte del "Reino Unido de Portugal, Brasil y los Algarves". Esta diferencia ha jugado un papel importante en las relaciones interamericanas.

Después de la victoria contra España, Bolívar invitó a los países independientes de América a un congreso en la ciudad de Panamá, en 1826, en el cual, entre otros, se trató de crear un sistema regional de solución pacífica de las controversias y de defensa colectiva. El apoyo de Gran Bretaña a la invitación de la "monarquía americana" al Congreso fue fundamental. Dom Pedro I aceptó formalmente enviar un plenipotenciario que,

sin embargo, no logró llegar a tiempo. Además de la excusa formal de dificultades de viaje y el miedo a un debate sobre las formas de gobierno, las hostilidades con Argentina —sobre el territorio que poco después se convirtió en Uruguay— son señaladas en la literatura especializada como razones de la ausencia de Brasil en el Congreso y su falta de interés en el mismo (Alexio & Brandi, 2000, p. 178). Los plenipotenciarios de Estados Unidos también acabaron por no participar, debido a un retraso en la aprobación por parte del Congreso estadounidense. El presidente John Quincy Adams era favorable de la iniciativa, pero enfrentó la oposición, especialmente de los congresistas del sur, cuyas preocupaciones principales eran la incompatibilidad entre los objetivos del Congreso de Panamá y la "libertad de acción" y la "neutralidad" de Estados Unidos. La situación de Cuba y Puerto Rico, y el reconocimiento de la independencia de Haití fueron también problemáticas. En América Latina, el mensaje enviado por Estados Unidos al continente consolidó la interpretación escéptica de la Doctrina Monroe: Estados Unidos apoyaría la independencia en el continente y lo protegería contra Europa solo en la medida en que fuese compatible con sus propios intereses (Sanders, 1954). A pesar de ello, la elite brasileña dio la bienvenida a esa doctrina en ese momento (Pinheiro, 2004), lo que anticipó el cambio de orientación de Europa hacia Estados Unidos, consolidado después de la Proclamación de la República en 1889 (p. 15).

Leticia Pinheiro (2004) argumenta, sin embargo, que a pesar del cambio de régimen las prioridades de la política exterior brasileña continuaron siendo las mismas. Es decir, la consolidación de las fronteras territoriales y el equilibrio de poder en el Río de la Plata. Pero en cuanto a las relaciones con las grandes potencias, sí se había producido un cambio de enfoque de Londres a Washington. Además de la afinidad, por la similitud de las formas de gobierno, Estados Unidos era el principal mercado para el café, que sustituyó al azúcar como principal producto de exportación a finales del siglo XIX. Además, Estados Unidos reconoció al nuevo régimen brasileño casi un año antes que Gran Bretaña, lo que indicaba que el cambio de interés era compartido por ambas potencias anglosajonas. El barón de Río Branco, la principal referencia del pensamiento diplomático brasileño, se convirtió en ministro de Relaciones Exteriores en 1902 y articuló el acercamiento con Estados Unidos, lo cual se convirtió en un nuevo paradigma

de política exterior y marcó el declive en Brasil de la influencia de Gran Bretaña, pero incrementó la de Estados Unidos.

Durante este período, además del papel de una gran potencia en el equilibrio de poder del sistema internacional, Europa también fue percibida como un modelo. Las ideas y la cultura europeas fueron "importadas" al Nuevo Mundo a través del sistema colonial, pero los inmigrantes "portugueses brasileñeados" junto con otros inmigrantes europeos también desempeñaron un papel importante en la creación de la cultura y la sociedad brasileña (Freyre, 1947). Con el traslado de la corte real a Río de Janeiro, Dom Joao VI promovió la inmigración para sustituir progresivamente el trabajo esclavo (el comercio de esclavos fue prohibido en 1850 y la esclavitud, en su totalidad, en 1888), que giraba en torno a la creencia en la "superioridad innata del trabajador europeo" (Furtado, 1987, p. 124). De 1819 a 1947, casi cinco millones de inmigrantes europeos entraron a Brasil, siendo los principales grupos italianos (1.5), portugueses (1.4), españoles (0.6), alemanes (0.25), rusos (0.12) y austriacos (0.09).

Hasta mediados del siglo XX, se puede afirmar entonces que el papel internacional de Europa pasó de un imperio colonial, como es visto desde la perspectiva de una colonia, a una gran potencia en un sistema de equilibrio de poder, en el cual Estados Unidos era considerado un poder determinante desde el foco de relaciones económicas extremadamente asimétricas pero bajo la igualdad normativa de Estados soberanos. A pesar del carácter negativo de ser percibida como un poder hegemónico en el sistema internacional, Europa también fue un modelo para la cultura, las ideas, y el sistema político (particularmente la organización política del Estado-nación), enmarcado de forma acrítica en su momento como un modelo de "civilización", una utopía.

El eje "Norte-Sur" y Europa como poder civil: ¿una forma diferente?

El período posterior a la Segunda Guerra Mundial se caracterizó por grandes transformaciones en el sistema internacional, la percepción de Brasil de sí mismo y el papel internacional de Europa. En Europa comenzó a desarrollarse un concepto sobre su rol internacional, materializado

en el debate sobre la idea de "poder civil". Desde la perspectiva brasileña Europa continuaba siendo una gran potencia en el sistema internacional. Sin embargo, debido al enfrentamiento bipolar que siguió inmediatamente a la segunda postguerra y la hegemonía estadounidense en Occidente, Europa pasó a convertirse, poco a poco, en un poder de equilibrio frente Estados Unidos. Es decir, después de la segunda posguerra se invirtió la anterior situación. Ahora bien, en lo que concierne a su posición como "modelo", los procesos de integración regional en América Latina en ese momento no consideraron la integración europea como un arquetipo. Los países latinoamericanos se limitaron simplemente a crear una liberalización económica sub-continental. No formaban parte de un proceso de integración más profundo, o más amplio, sino que fueron más bien concebidos en el marco de los enfoques de la Teoría de la Dependencia.

Después de la Segunda Guerra Mundial, la influencia de Estados Unidos en América Latina aumentó gradualmente, consolidando las preocupaciones de los Estados latinoamericanos sobre la injerencia estadounidense en sus asuntos internos. Esas inquietudes, sin embargo, no eran nuevas. Estuvieron presentes desde la Doctrina Monroe y el Destino Manifiesto[4], y se habían articulado durante las negociaciones de las instituciones internacionales de la segunda posguerra, cuando los países de América Latina comprendieron que sus demandas en el ámbito del desarrollo no eran consideradas. Brasil, al igual que la mayoría de países latinoamericanos, estuvo presente en las negociaciones de Bretton Woods en San Francisco que en 1944 dieron origen a la creación del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, también participó en la elaboración de la Carta de las Naciones Unidas (1945) y en las reuniones que precedieron la firma de la Carta de La Habana (1948), que lanzaría la Organización Internacional del Comercio. Pero en los tres casos su diplomacia sufrió derrotas en el ámbito económico. El único éxito fue lograr el apoyo de Estados Unidos para que se crease el Banco Interamericano de Desarrollo

[4] Como es resumido por Nabers y Patman (2010) en un artículo sobre la relevancia contemporánea del concepto: "la noción de un destino manifiesto está profundamente enraizada en el excepcionalismo estadounidense, y refleja la idea de que la colonización del continente americano era parte de una misión predestinada, que era guiada por la providencia" (p. 171).

(BID) en 1959. La preocupación con relación a Estados Unidos también fue una de las razones fundamentales que condujeron a apoyar la creación de la Organización de Estados Americanos (OEA) en Bogotá en 1948. En la OEA, a pesar de la presencia de la potencia hegemónica, habría una segura mayoría de países en desarrollo interesados en consolidar un sistema de derecho internacional y los principios de no intervención e inviolabilidad territorial en el continente (Calvert, 1994, p. 157).

Desde 1935 hasta 1941, la política exterior de Brasil había estado basada en la "equidistancia pragmática", según la denominación de Gerson Moura (1980). Se buscaba tomar ventaja de la lucha de poder entre Estados Unidos y Alemania, tratando de ser "indiferente" frente al conflicto bélico. Una posición que reflejaba cierta división de la elite política. Fue solo después del ataque japonés a Pearl Harbor (diciembre de 1941) cuando el gobierno de Getulio Vargas (1930-1945) anunció su solidaridad con Estados Unidos. Pero en agosto de 1942, después de los ataques a buques mercantes brasileños por submarinos alemanes, Brasil declaró la guerra al Eje y se alineó con Estados Unidos iniciando un período de colaboración que duró hasta 1961. En 1947, la alineación llevó a la firma del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) y a suspender las relaciones diplomáticas de Brasil con la Unión Soviética. A pesar de estas políticas, la sociedad brasileña permaneció dividida, como lo ilustra la posición de Osvaldo Aranha, el representante de Brasil en la ONU. Con motivo de la decisión sobre la admisión de China, este diplomático a pesar de apoyar la posición de Estados Unidos opinaba que "la China de Chiang Kai-shek era solo una ficción de la diplomacia norteamericana" (Cervo y Bueno, 1992, p. 250). Para el período 1961-1964, cuando los militares hicieron el golpe de Estado, en Brasil la opinión pública se polarizó entre "los nacionalistas (de izquierda)" y "los entreguistas" asociados al alineamiento incondicional con Estados Unidos.

Otra característica importante de la percepción de Brasil en el sistema internacional y el papel de Europa en ese momento histórico fue que, a pesar de la alineación político-estratégica y militar con Occidente, incluso durante la dictadura militar de Castelo Branco (1964-1967) la política económica exterior brasileña defendió la doctrina de la "seguridad económica

colectiva" que exigía la corresponsabilidad de la comunidad internacional en el desarrollo del "Tercer Mundo" y la reforma del régimen de comercio internacional con la participación activa de las Naciones Unidas a través de la UNCTAD y la Cepal (Cervo & Bueno, 1992, p. 340).

En ese contexto, para Brasil Europa formaba parte del "Norte" y la creación de un mercado común europeo causó, por supuesto, aprehensión. En la reunión del GATT en Ginebra, en octubre de 1957, de acuerdo con Cervo y Bueno el secretario de Economía de Brasil había señalado que:

> El GATT fue creado con deficiencias en sus orígenes, lo que ha puesto a los países menos desarrollados en desventaja [...] la creación del Mercado Común Europeo estaba reforzando esas deficiencias, y además, era contraria a sus propias normas [...] el Mercado Común beneficia a sus naciones y sus respectivos antiguas colonias, dado que sus concesiones comerciales implican una pérdida para las naciones, especializadas en productos básicos (Cervo & Bueno, 1992, p. 266).

Sin embargo, debe destacarse que durante esa época también en América Latina se desarrolló un "regionalismo cerrado". Además, si para los países del "Norte" el proteccionismo a nivel regional se interpretaba como una falta de coherencia, para los países del Sur era una política viable. Los procesos de integración regional en América Latina, en los años 1960 y 1970, fueron concebidos como parte de la estrategia de desarrollo propuesta por los teóricos de la Dependencia que concebían la integración regional entre países en desarrollo como complementaria a la sustitución de las importaciones procedentes de los países desarrollados. Bajo esas condiciones comenzaron procesos regionales de integración como el Mercado Común Centroamericano en 1960, fue firmado el Acuerdo de Cartagena en 1969 que sería conocido como Pacto Andino y creada la Comunidad del Caribe en 1973. Brasil, empero, se comprometió únicamente con las iniciativas de liberalización del comercio de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (Alalc) fundada en 1960, y con la cooperación económica del Sistema Económico Latinoamericano (Sela) creado en 1975. Brasil, durante estas décadas, no participó en iniciativas sub-regionales, promoviendo una forma más pura de sustitución de importaciones. El Mercosur vendría mucho más tarde, en 1991 (Bielschowsky, 1996, 2000).

El movimiento del denominado Tercer Mundo, el Tercermundismo, tuvo un impacto más allá de las relaciones económicas, observándose ya en este período una "búsqueda y rescate" de la influencia cultural indígena y africana en la identidad brasileña, una revisión crítica del concepto de "civilización", y de la influencia directa de Estados Unidos. El énfasis estuvo en describir a Brasil como un crisol, como una civilización en sus propios términos, y no como un intento fallido de aplicación del modelo europeo de civilización (Ribeiro-Hoffmann, 1995). Ahora bien, si durante los años 1960 y 1970, la percepción brasileña de Europa como modelo se estaba desvaneciendo, y en términos económicos se le percibía como un poder "tradicional" del "Norte", su participación en la resolución de los conflictos en Centroamérica en los años 1980 contribuyó a la proyección de Europa como un tipo diferente de poder, en concordancia con los argumentos del concepto de poder civil (Saraiva, 1996; Smith, 1995). Esto incluso a pesar de la posición de Europa en el caso de las Malvinas. Es a partir de este período de los años ochenta, que el discurso sobre la identidad europea y el papel internacional de Europa, como algo distinto de los Estados europeos, se convirtió en una nueva variable en la construcción de la percepción de Europa en el mundo.

Pero se debe anotar que en sus orígenes no existió en la integración europea un debate específico sobre el papel internacional de Europa. De hecho, en el Tratado Constitutivo de las Comunidades Europeas (CE) no se hace mención a la política exterior, aunque sí se le atribuye a la CE la responsabilidad de "las relaciones económicas exteriores" al tener competencias exclusivas en materia de comercio internacional. El artículo 310 facultó a la CE para negociar acuerdos de asociación con terceros países, y a partir de allí se comenzó a desarrollar un enfoque comunitario propio de la cooperación al desarrollo (Bretherton & Vogler, 2006). Así, en las décadas del 1960 y 1970, aunque la CE emerge como una gran potencia económica su política exterior estaba apenas coordinada y de manera muy laxa. Un sistema de coordinación de la política exterior de los Estados miembros se creó en 1970: la Cooperación Política Europea (Hill, 1993). Durante este período, François Duchêne (1972) elabora la argumentación de poder civil, en un intento de conceptualizar la identidad europea y su papel en la

política internacional. Si bien el concepto de poder civil fue criticado por los realistas (Bull, 1982) y otros autores que buscaron una mejor definición (Manners, 2006), como categoría analítica el poder civil ha dominado durante varias décadas el debate, entre académicos y responsables políticos, sobre el papel de Europa en el mundo (Orbie, 2006).

Acontecimientos políticos de los años 1960 y 1970, como la descolonización, el Movimiento de Países No Alineados, el Nuevo Orden Económico Internacional, los enfoques de la teoría de la dependencia, contribuyeron entonces a los cambios en la perspectiva brasileña sobre Europa. En Brasil se configuraba el papel internacional de Europa como una (gran) potencia del "Norte". Sin embargo, paulatinamente comenzó a ser vista como una potencia capaz de equilibrar la influencia de Estados Unidos en la región. Particularmente la participación europea en América Central, durante los años ochenta, contribuyó a crear una lectura diferente sobre la forma de abordar los conflictos internacionales y su resolución, de conformidad con el concepto del poder civil. Si, por un lado, la cultura y las ideas de los Estados europeos como modelos de la civilización perdieron atractivo en la sociedad brasileña, por otro lado, el proceso de integración europea generó un nuevo elemento. Europa pronto sería vista como modelo para la resolución pacífica de conflictos regionales y el desarrollo social.

La década de la unipolaridad: la UE como un factor de equilibrio frente a Estados Unidos y (de nuevo) como un modelo[5]

Desde fines del mundo bipolar hasta 2001, Estados Unidos fue visto como la única potencia hegemónica en un mundo unipolar. En ese contexto Francis Fukuyama había anunciado rápidamente "el fin de la historia" (Fukuyama, 1992). Mientras que el presidente estadounidense George Bush (1989-1993) lanzó en 1990 la Iniciativa para las Américas, cuyo pilar principal era la creación de una zona de libre comercio continental. En 1994, el proyecto de crear el Área de Libre Comercio de las

[5] La primera parte de esta sección se basa ampliamente en el trabajo de Ribeiro-Hoffmann y Kfuri (2008).

Américas (Alca) fue aprobado en la Cumbre de Miami[6]. Ese mismo año, Estados Unidos, por primera vez en la historia, se convirtió en parte activa de un proceso de integración regional: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Al principio, el gobierno brasileño, bajo la administración de Fernando Collor de Mello (1990-1992), tuvo una posición favorable frente a la iniciativa estadounidense. Pero también sostuvo que las negociaciones debían realizarse en bloque y de forma bilateral como un medio de contrarrestar el poder de negociación de Estados Unidos. Así, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron un acuerdo marco con Estados Unidos en 1991, justo después de la creación del Mercosur, bajo el formato 4+1. José A. Gilhon Albuquerque sostiene que, de acuerdo a los funcionarios que siguieron de cerca las negociaciones del "Acuerdo 4 +1", Brasil debió ofrecer concesiones importantes para lograr el consenso de sus socios, pero también obtuvo algo: consiguió que se negociase como un bloque (Gilhon-Albuquerque, 1996).

En la medida en que las negociaciones avanzaban, las estrategias para crear el Alca defendidas por Estados Unidos (la extensión del TLCAN a través de acuerdos bilaterales) y Brasil (bloques en construcción) se politizaron cada vez más. Estados Unidos y el Mercosur comenzaron a negociar acuerdos con otros miembros de la Comunidad Andina: Venezuela, Colombia, Perú y Ecuador, pues Bolivia es desde 1996 miembro asociado del Mercosur. El interés de Brasil era construir un círculo concéntrico alrededor del Mercosur que abarcando a los otros miembros de la Aladi en América del Sur llevaría a crear un Área de Libre Comercio de América del Sur (ALCSA). Esta estrategia fue promovida por el ministro brasileño de relaciones exteriores, Celso Amorim, durante el gobierno de Itamar Franco (1993-94). Según C. Amorim, la idea del ALCSA tenía un doble significado. Indicaba que el Mercosur no era un fin en sí mismo, sino un paso hacia un proceso más amplio de integración. Pero de igual

[6] El proceso de las Cumbres de las Américas realiza su segundo encuentro en Santiago (1998), el tercero en Quebec (2001), el cuarto en Mar del Plata (2005), además de una cumbre especial en Monterrey en 2004, Cartagena 2012 y Ciudad de Panamá 2015. Para más información véase http://www. summit-americas.org. Sobre el proceso del ALCA véase http://www.sice.oas. org/ftaa_e.asp y http://www.ftaa-alca.org/

manera demostraba que el énfasis, desde el punto de vista brasileño, estaba en América del Sur y no en América Latina (Moniz, 2004, p. 114). El proyecto ALCSA se institucionalizaría más tarde, en 2004, con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones (Casa)[7].

Pero, además del *impasse* sobre los modelos de integración propuestos por Estados Unidos y Brasil, actores de la sociedad civil también comenzaron a oponerse a la integración económica de las Américas, señalándola de proyecto (neo)liberal[8]. Es en ese contexto que suceden los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, generando un nuevo cambio en la política exterior Estados Unidos y cierto descuido de su política latinoamericana, pues el proceso del Alca quedó en suspenso. Pero antes de 2001, durante toda la década de 1990, Europa había sido vista como un poder para contrarrestar la influencia de Estados Unidos en América del Sur, algo que correspondía a la ambición de la ya entonces Unión Europea (UE) de promoverse a sí misma como un actor internacional (Ribeiro-Hoffmann & Kfuri, 2008). La propia percepción de Europa sobre su papel internacional cambió drásticamente puesto que el Tratado de Maastricht (1992) había creado la Política Exterior y de Seguridad Europea y determinado que la UE debe establecer su identidad en el ámbito internacional (Bretherton & Vogler, 2006). En consecuencia, a partir de entonces, la UE ha creado una amplia red de relaciones institucionalizadas con la mayoría de los países del mundo, los denominados en la jerga comunitaria europea "acuerdos de tercera generación", que incluyen temas políticos, como el respeto a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho. Bajo estas condiciones, las relaciones europeas con Brasil también cambiaron. La adhesión de Portugal y España a la CE (1986) y el fin del régimen militar en Brasil (1985), precedieron el fin de la bipolaridad mundial y el fortalecimiento del papel internacional de Europa. Estos hechos favorecieron un nuevo proceso en las relaciones entre Brasil y Europa. Un tratado de cooperación bilateral fue firmado entre la CE y Brasil en 1992,

[7] Obsérvese que Celso Amorin es ministro de Relaciones Exteriores entre 2003 y 2007. En 2007, la Casa cambió de nombre y se convirtió en la actual Unión de Naciones Sudamericanas. Un cambio asociado al creciente papel de Venezuela en la integración regional sudamericana y al proyecto del Alba, creado en 2004.

[8] Una de las redes que más se opuso al Alca fue la Plataforma Continental para América Latina. Confróntese, www.cidse.org

el mismo año un Acuerdo Interinstitucional entre las Comunidades Europeas y el Mercosur, y tres años después un acuerdo marco entre las Comunidades Europeas y sus Estados miembros y los Estados miembros del Mercosur (Ribeiro-Hoffmann, 2004).

Durante la década de 1990, no solo crecieron las relaciones interregionales, sino que la integración europea también fue considerada por Brasil y otros países en desarrollo como un modelo (Cameron, 2005). Esta década vio el resurgimiento de la integración regional y la propagación de la denominada segunda oleada de regionalismo (abierto) en el mundo (Mansfield & Milner, 1999). En América Latina, en 1991 fue creado el Mercosur, mientras que los otros procesos de integración serán renovados durante la década, en 1994 el Sistema de Integración Centroamericana y la Asociación de Estados del Caribe en 1994 y en 1997 el Pacto Andino pasa a constituirse como Comunidad Andina (CAN). La CAN es probablemente el mejor ejemplo de la influencia del modelo europeo en términos de diseño institucional en este período de los años 1990, habiéndose inspirado de las instituciones europeas y siendo el único otro ejemplo, aparte de la integración europea, de un proceso de integración regional con un tribunal supranacional que tiene poder para decidir con base en un derecho comunitario (Camargo, 1999). Los Estados miembros del Mercosur prefirieron en cambio un diseño intergubernamental puro, aunque también apoyado por la integración europea en varios aspectos: la creación de su Secretaría recibió el apoyo de fondos previsto en un Acuerdo Interinstitucional con las Comunidades Europeas desde 1992, poco después de la firma del Tratado de Asunción (Ribeiro-Hoffmann, 2004). En la década de los años 1990, Europa fue entonces concebida en Brasil como una gran potencia, aunque distinta. Pero, sobre todo, fue considerada como un modelo de integración regional que inspiraba y apoyaba al Mercosur. Europa era vista entonces como una potencia capaz de equilibrar la hegemonía de Estados Unidos en América Latina.

Conclusión

A inicios del siglo XXI surgen de nuevo grandes cambios en el sistema internacional. La percepción brasileña de su posición internacional y el rol mundial de Europa también se modificaron. El 11 de septiembre, la "guerra

contra el terror" y la consolidación mundial de potencias emergentes son algunos de los hechos más importantes, dando lugar a una percepción de un mundo multipolar. En Brasil, Luiz Inácio "Lula" da Silva fue elegido presidente en 2002, y desde entonces ha sido promovido un nuevo enfoque en la política exterior brasileña, dando prioridad a las relaciones Sur-Sur y a la institucionalización de foros como el BRIC (Brasil, Rusia, India, China) e IBAS (India, Brasil, Sudáfrica) (Vigevani & Cepaluni, 2007; Hurrell, 2006; Armijo, 2007). De hecho fue uno de los diplomáticos más influyentes del gobierno Lula, Samuel Pinheiro Guimaraes quien insistió en un "proyecto nacional", basado en la idea principal de superar la condición periférica del país y conquistar la autonomía cultural a partir de "la excepcionalidad de Brasil, y Brasil como puente entre Occidente y la periferia." (Maia, 2009).

En tanto que en Europa, con el Tratado de Niza de 2003 se fortaleció la estructura institucional de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), formalizando acuerdos que darán vigencia a los instrumentos militares y políticos de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) (Bretherton y Vogler, 2006). También en 2003, la UE puso en marcha su primera Estrategia de Seguridad, lo que generó críticas particularmente sobre la forma en que se podría aún definir la UE como un poder civil. En ese sentido, Karen Smith (2005) argumentó que la UE no podría definirse como un poder civil, aunque algunas de sus actividades y políticas podrían ser consideradas cercanas al tipo ideal de poder civil. De su parte, Ian Manners sugirió el concepto de "poder normativo", que Bretherton y Vogler (1999) explican de la siguiente forma:

> Un poder normativo, por lo tanto, abarca y complementa el poder civil de la Unión y el poder militar en ciernes a través de una dimensión ideal que (potencialmente) proporciona la habilidad para dar forma a las concepciones de lo que es "normal" en las relaciones internacionales. La identidad colectiva de la UE propuesta por Manners emana de tres fuentes: su génesis como un rechazo explícito de los nacionalismos divisivos, el imperialismo y la guerra del pasado de Europa, su carácter único como un "sistema de gobierno híbrido" y el desarrollo, en los últimos 50 años, de un conjunto de valores que están firmemente anclados en los sucesivos Tratados y en las prácticas de la Unión. Manners

> identifica cinco valores fundamentales —la paz, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos— y cuatro valores subsidiarios —la solidaridad social, la lucha contra la discriminación, el desarrollo sostenible y el buen gobierno— que contribuyen a la presencia de la Unión. Es mediante la proyección de estos valores, y en la promoción del establecimiento de normas relacionadas para la gobernanza de la conducta internacional, que se puede decir que la UE ejerce un poder normativo.

En relación con el desarrollo de la PESD, I. Manners argumenta que la militarización no lleva necesariamente a la disminución del poder normativo de la UE, siempre y cuando el proceso se caracterice por la reflexión crítica y no por la búsqueda de ser una "gran potencia". Pero, sostiene Manners, "los procesos de militarización más allá de los límites previstos en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), ya están debilitando las reivindicaciones de ser un poder normativo" (Manners, 2006). A medida que la UE siga desarrollando nuevos instrumentos y políticas como las reformas en el ámbito de la PESC, como se prevé en el Tratado de Lisboa, el debate sobre su naturaleza y su papel internacional de su propia percepción continuara cambiando.

En este contexto, en cuanto a las relaciones con Brasil, en 2007 se puso en marcha una asociación bilateral. Ciertamente la UE ya había establecido durante los años 1990 relaciones bilaterales con Chile y México. Pero para el resto de América Latina, el enfoque preferido había sido relaciones con los bloques regionales. Con Mercosur existe un acuerdo marco de cooperación desde 1995 y desde entonces se proyecta negociar otro que incluya la liberalización comercial. Con el Mercado Común Centroamericano la UE concluyó un acuerdo en mayo de 2010. Y con la Comunidad Andina también existe un acuerdo marco de cooperación, pero mientras se han suspendido las negociaciones para un acuerdo de asociación interregional que incluya una zona de libre comercio, la UE ha firmado tratados de libre comercio con Colombia y Perú. Desde esta perspectiva de preferencia por lógicas interregionales, el inicio de una Asociación Estratégica con Brasil representa un brusco cambio de rumbo en las relaciones Mercosur-UE. No obstante, Benita Ferrero-Waldner, quien fuera Comisaria de Relaciones Exteriores y Política de Vecindad en el lanzamiento de la Alianza de la

UE con Brasil, enfatizó el papel de la UE para estimular el proceso de integración del Mercosur, así como las negociaciones interregionales en marcha. En sus palabras: "También creo que, al activar el diálogo [Brasil-UE], apoyamos la conclusión del Acuerdo UE-Mercosur" (Ferrero-Waldner, 2007). Desde entonces, sin embargo, ha quedado claro que la prioridad es la agenda bilateral y no interregional.

Un descontento general con la integración regional más allá de Europa, el estancamiento de las negociaciones agrícolas y las incertidumbres sobre el futuro del Mercosur reforzadas por la adhesión de Venezuela, son factores que contribuyen a la falta de dinamismo en las relaciones interregionales. Aunque una combinación del bilateralismo y el multilateralismo ha sido planteada por ambas partes la pregunta que emerge es si es sostenible avanzar en la cooperación multilateral a través de vínculos bilaterales en una relación tan asimétrica. A medida que el siglo XXI avanza, pareciera que Europa como modelo pierde atractivo. ¿Es la UE, después de todo, un actor *sui generis*, imposible de ser emulado en el Mercosur, o en otro lugar? ¿Puede la UE ejercer un poder sostenible en el largo plazo? ¿Cómo la UE ejerce su poder asimétrico en sus relaciones bilaterales con Brasil? ¿Cuál será el papel internacional de la UE en el orden mundial? Estas preguntas resumen los cuestionamientos, desde una perspectiva brasileña, del papel global de Europa.

Referencias

Alexio, J., & Brandi, C. (2000). O Brasil e o Congresso Anfictiônico do Panamá. *Revista Brasilera de Política Internacional*, *2*(43), 170-191.

Armijo, L. E. (2007). The BRICS countries (Brazil, Russia, India, and China) as analytical category: mirage or insight?. *Asian Perspective*, *31*(4) , 7-42.

Bethell, L. (2008). Brazil since 1930. En L. Bethell. (Ed.), *The Cambridge history of Latin America.* Cambridge: Cambridge University Press.

Bielschowsky, R. (1996). *Pensamento economico brasileiro*. Río de Janeiro: Editora Contraponto.

Bielschowsky, R. (2000). *Cinqüenta Anos de Pensamento na Cepal*. Río de Janeiro: Editora Record.

Bodemer, K., Grabendorf, W., Winfried, J., & Thesing, J. (2002). *El Triángulo Atlántico: Europa, America Latina y Estados Unidos en un sistema internacional cambiante*. Bogotá: Konrad-Adenauer-Stiftung.

Bretherton, C., & Vogler, J. (1999). The EU as an actor in international environmental politics. *Environmental Politics*, *8*(3), 24-48.

Bretherton, C., & Vogler, J. (2006). *The European Union as a global actor.* Londres: Routledge.

Bull, H. (1982). Civilian power Europe: A contradiction in terms?. *Journal of Common Market Studies*, *2*(21), 149-164.

Calvert, P. (1994). *The international politics of Latin America*. Manchester: Manchester University Press.

Camargo, S. (1999). União Européia: uma referência indispensável para o MERCOSUR. *Contexto Internacional*, *21*(1), 83-122.

Cameron, F. (2005). The EU model of integration: relevance elsewhere?. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, 5*(37), 1-15.

Cervo, A. L., & Bueno, C. (1992). *Historia da Politica Exterior do Brasil*. San Pablo: Editora Ática.

Chaban, N., Ole, E., & Holland, M. (2006). The European Union as Others See It. *European Foreign Affairs Review*, *11*(2), 245-262.

Duchêne, F. (1972). Europe's role in the World Peace. En R. Mayne (Ed.), *Europe tomorrow: Sixteen european look ahead* (pp. 31-47). Londres: FontanaCollins.

Ferrero-Waldner, B. (Julio, 2007). *EU & Brazil: Working towards a strategic partnership*. Discurso pronunciado en el 1th EU-Brazil Summit, Lisboa.

Freyre, G. (1947). *Interpretaçao do Brasil: Aspectos da Formação Social Brasileira como Processo de Amalgamento de Raças e Culturas*. Río de Janeiro: José Olympio.

Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Buenos Aires: Editorial Planeta.

Furtado, C. (1987). *Transformação e crise na economia mundial*. San Pablo: Paz e Terra.

Gilhon-Albuquerque, J. A. (1996). *O Mercosul e a integração econômica no continente: programa de política internacional e comparada – [USP]*. Buenos Aires: Mercosul Sinopsis Estatística

Hill, C. (1993). The capability-expectations gap, or conceptualizing Europe's foreign policy. *Journal of Common Market Studies*, *31*(3), 305-328.

Hollanda, S. B. (1997). *Historia Geral da Civilizacao Brasileira*. San Pablo: Bertrand Brasil.

Hollanda, S. B. (1936). *Raizes do Brasil*. Río de Janeiro: Editora José Olympio.

Hurell, A. (2006). Hegemony, liberalism, and global order: what space for would be great powers?. *International Affairs*, *1*(82), 1-19.

Lucarelli, S. (2007). Beyond Self-Perception: the others' view of the European Union. *European Foreign Affairs Review*, *12*(3), 249-270.

Maia, J. (octubre, 2009). *The intellectual roots of Brazil*. Ponencia presentada en la segunda parte del seminario Rethinking Brazil in the Global Order: Brazil as a global power, Oxford.

Manners, I. (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European Public Policy*, *12*(2), 182-199.

Mansfield, E., & Milner, H. (1999). The new wave of regionalism. *International Organization, 53*(3), 589-627.

Moniz, L. A. (2004). *Argentina, Brasil y Estados Unidos. De la Triple Alianza al MERCOSUR*. Buenos Aires: Norma Editorial.

Moura, G. (1980). *Autonomia na dependencia; a politica externa brasileira de 1935 a 1942*. Río de Janeiro: Nva Froteira.

Nabers, D., & Patman, R. (2010). September 11 and the rise of political fundamentalism in the Bush administration: Domestic legitimating versus international strangement?. *Global Change, Peace & Security, 20*(2), 169-183.

Orbie, J. (2006). Civilian power Europe: Review of the original and current debate. *Cooperation and Conflict, 41*(1), 123-128.

Ortega, M. (Ed.) (2004). *Global Views on the European Union* (Chaillot Paper No. 72). París: Instituite for Security Studies.

Pinheiro, L. (2004). *Política Externa Brasileira*. Río de Janeiro: Jorge Zahar Editores.

Ribeiro-Hoffmann, A. (2004). *Foreign Policy of the European Union towards Latin American Southern Cone States (1980–2000): Has it become more cooperative? Cases of Foreign Direct Investment and Agricultural Trade*. Frankfurt: Peter Lang.

Ribeiro-Hoffmann, A. (2010). Entre la política del poder y la utopía: una perspectiva brasilera sobre el papel internacional de la Unión Europea. *Aldea Mundo, 15*(29), 9-18.

Ribeiro-Hoffmann, D. (1995). *O Povo Brasileiro: a Formação e o Sentido do Brasil*. San Pablo: Companhia das Letras.

Ribeiro-Hoffmann, A., & Kfuri, R. (marzo, 2008). *Regional integration and external actors: the role of the US and the EU on Mercosur*. Trabajo presentado en el 49th Congress of the International Studies Association [ISA], San Francisco.

Sanders, R. (1954). Congressional Reaction in the US to the Panama Congress of 1826. *The Americas, 11*(2), 141-154.

Saraiva, M. (1996). *Política Externa Europea. El caso de los Diálogos Grupo a Grupo con América Latina de 1984 a 1992*. Buenos Aires: Nuevohacer.

Smith, H. (1995). *European Union Foreign Policy and Central America*. Oxford: Palgrave MacMillan.

Smith, K. (2005). Beyond the civilian power EU debate. *Politique Europeene, 3*(17), 63-82.

Torrent, R. (2005). *Las relaciones Unión-Europea – América Latina en los últimos diez años: el resultado de la inexistencia de uma política* (UNU-CRIS Occasional Papers 0-2005/10). Barcelona: United Nations University. Recuperado de http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20050905112855.o-2005-10.pdf

Vigevani, T., & Cepaluni, G. (2007). Lula's foreign policy and the quest for autonomy through diversification. *Third World Quarterly, 28*(7), 1309-1326.

Whitehead, L. (1999). The European Union and the Americas. En: T. V. Bulmer & J. Dunkerley (Eds.), *The United States and Latin America: The New Agenda*. Oxford: Institute of Latin American Studies; David Rockefeller Center for Latin American Studies.

MÉXICO Y EUROPA: GLOBALIZACIÓN Y CAMBIOS EN EL TIPO Y LA NATURALEZA DE LOS ACTORES INVOLUCRADOS

Lorena Ruano*

Una de las características fundamentales del proceso de globalización ha sido la transformación del papel del Estado en las relaciones internacionales. De ser el único interlocutor con el exterior, el Estado ha pasado a ser un actor más que, aunque central y muy importante, ya no detenta el monopolio del contacto de un país con el mundo. De allí que, más que una descripción de las relaciones diplomáticas entre México y Europa desde 1945[1], este capítulo tenga por objeto destacar cómo se han multiplicado la *cantidad y la naturaleza de los actores* que participan en dicha relación. Estos cambios se vinculan con la creciente erosión de la línea que separa las dimensiones interna y externa, lo cual ha vuelto las relaciones internacionales mucho más complejas. Incluso la labor diplomática de los Estados se ha transformado en las últimas décadas con la implicación de entidades e instituciones gubernamentales tradicionalmente avocadas a la política interna, desde secretarías hasta diputados.

* Profesora e investigadora en la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigaciones y Docencia Económicas. <lorena.ruano@cide.edu>

1 El presente escrito se deriva de una investigación más amplia de la historia de las relaciones de México con Europa que puede consultarse en Pi-Suñer, Riguzzi y Ruano (2011).

Para ilustrar estos cambios, las reflexiones que siguen abordan de manera cronológica las relaciones México-Europa[2] desde 1945 en cuatro grandes etapas. Primero se estudian la segunda posguerra y el período del enfrentamiento Este-Oeste, cuando las relaciones eran mínimas y se limitaban al ámbito diplomático y a las comunidades de europeos que emigraron a México. En el segundo periodo analizado, de 1960 a 1982, los actores involucrados en la relación continuaron siendo los mismos, pero apareció un nuevo ente, la Comunidad Económica Europea (CEE). Además, en el ámbito de la migración, se iniciaron algunas tendencias propias de la globalización. Es decir, se trató de europeos que venían a México empleados por compañías multinacionales y que se quedaron por tiempo limitado. El tercer periodo estudiado, 1982-2000, concierne la transformación política y económica de México en medio de un contexto internacional dinámico y cambiante y la inclusión de un número importante de actores nuevos, sobre todo no-gubernamentales. La cuarta etapa cubre las últimas décadas, cuando la relación México-Europa se estructura por medio de un Tratado de Asociación entre México y la UE que provee espacios institucionalizados para la interacción en múltiples niveles, temas y actores.

La precariedad de las relaciones: 1945-60

Durante los primeros años de posguerra y de la confrontación bipolar, los actores involucrados fueron los Estados, particularmente, a través de sus respectivos ministerios de asuntos exteriores. A nivel social, los intercambios eran mínimos por la destrucción de las comunicaciones, pero también porque cada parte se cerró sobre sí misma y su respectiva región. Existió, sin embargo, un vínculo no-gubernamental en este periodo, compuesto básicamente por los migrantes europeos que llegaron a México. Fue un movimiento migratorio cuantitativamente modesto, salvo por el caso excepcional de España.

---

[2] Cabe aclarar que en este texto, se utiliza una acepción amplia del término "Europa" para abarcar de una manera general tanto a la UE como a sus países miembros, sus autoridades y/o sus sociedades, o incluso países que van más allá de la UE como Rusia. Los casos en que sea necesario se mencionará si se trata de la UE o de sus estados miembros.

Relaciones gubernamentales mínimas

Durante los primeros años de la segunda posguerra, México concentró su política exterior en el manejo de su relación con Estados Unidos y en la construcción de los organismos multilaterales que se convirtieron en el andamiaje del nuevo orden internacional que se configuraba. El restablecimiento de los contactos oficiales bilaterales con los países europeos fue la primera labor emprendida por el gobierno mexicano al concluir las hostilidades puesto que, con excepción de la legación en Londres, durante la Segunda Guerra Mundial, las demás representaciones mexicanas en Europa habían ido desapareciendo o siendo desplazadas. El proceso se dio de manera escalonada por razones geopolíticas, por la extrema destrucción de la economía y de las infraestructuras en Europa, así como por los problemas de presupuesto de la cancillería mexicana[3].

Conforme se instaló la estructuración del mundo según el enfrentamiento entre la Unión Soviética y Estados Unidos, y a medida que se iba paralizando la Organización de las Naciones Unidas (ONU), México perdió interés en los organismos mundiales, con algunas honrosas excepciones en el tema del desarme o la codificación del derecho internacional (Torres, 1990, p. 72). La política exterior mexicana quedó enfocada casi por completo en el sistema interamericano, donde el país tenía y ejercía mayor influencia. En este contexto, uno de los vínculos principales entre México y Europa, la interacción diplomática en organismos multilaterales, quedó reducida a su mínima expresión y no fue del todo cooperativa.

Como resultado de los cambios en el contexto europeo y de una política exterior mexicana de tintes aislacionistas, durante la segunda posguerra las relaciones oficiales fueron además de mínimas, un tanto bizarras.

Los vínculos con las potencias con las que México había tenido tradicionalmente un contacto más cercano —Gran Bretaña, Francia y Alemania— se debilitaron enormemente. Con España, país de Europa

[3] En la correspondencia de la embajada británica en México con el *Foreign Office* en 1947, se hace notar la falta de fondos de la Cancillería mexicana (*Foreign Office*, 371 97539, r. 130, p. 2). Numerosas cartas y memorandos de la propia Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) corroboran esta falta de recursos.

con el que tenía los vínculos más viejos y arraigados socialmente, México no tuvo relaciones diplomáticas, aunque los contactos económicos fueron reviviendo a partir de 1959 y las relaciones fueron "oficiosas", no "oficiales" (Lida, 1994). En contraste, tomaron un lugar prominente las relaciones diplomáticas con la nueva superpotencia europea, la Unión Soviética, que no guardaban proporción con el bajo nivel de intercambios reales, económicos o sociales.

Relaciones no-gubernamentales: poco intercambio económico y migraciones

Durante la guerra, los vínculos económicos prácticamente desaparecieron para renacer al final del periodo. Una vez terminada su reconstrucción, Europa Occidental fincó su crecimiento en el intercambio intra-europeo, tras la creación de la CEE en 1958. México, por su parte, tenía un comercio exterior sumamente reducido —debido a su política de desarrollo, basada en la sustitución de importaciones— y concentrado, más que nunca, en Estados Unidos. Los esfuerzos de diversificación de los presidentes Miguel Alemán (1946-1952) y Adolfo López Mateos (1958-1964) trajeron frutos, pues se recuperaron algunos mercados e inversiones europeas, pero fueron episodios aislados de internacionalismo en un periodo que para México se caracterizó, en general, por una tendencia a la autarquía.

En este sentido, la conexión más fuerte en el plano no-gubernamental entre Europa y México, fueron los tímidos flujos migratorios, congruentes con la precariedad de los intercambios económicos. Los europeos que llegaron a México en el periodo inmediatamente posterior a la guerra, expulsados por la penuria económica y política en sus países, no fueron numerosos. A partir de los años cincuenta las cifras bajaron aún más, debido a la recuperación económica en Europa y a que la política mexicana de inmigración era sumamente restrictiva, pues empujaba a los extranjeros a naturalizarse, y prohibía la doble nacionalidad (Palma, 2006, p. 77). El derecho de asilo tampoco se usó de manera muy extensa, ni colectiva, e incluso la mayoría de los refugiados españoles que llegaron después de la guerra civil (1936-39), y que constituyeron la gran excepción en este patrón general de obstáculos a la inmigración, lo hicieron como inmigrantes comunes

(Lida, 1994). Lo que sí se les facilitó fue el proceso de naturalización, y hubo un pico en los años 1950-51.

Los europeos, encabezados por los españoles, habían constituido, después de los estadounidenses, el segundo grupo de inmigrantes más numeroso desde el siglo XIX, y continuarían siéndolo en los años 1945-1960, aunque su proporción disminuyó de 2/3 en 1950, a 1/3 en 1960 (Pla, 1992). En una primera etapa, que corresponde a la Segunda Guerra Mundial y sus años inmediatos, los europeos que huían de la guerra y de la posguerra siguieron llegando, a pesar de las trabas que México planteaba para su ingreso. Pero para los años sesenta, los inmigrantes europeos ya presentaban otro perfil: venían como inversionistas, empleados de multinacionales, técnicos o profesores. Además su número declinó para estabilizarse en unos cuantos miles. En cualquier caso, nunca representaron más del 0.5 % de la población total. En cuanto a los judíos, no se hizo una excepción, pues se recibieron relativamente pocos, no en calidad de refugiados, y siempre que tuvieran una situación económica holgada (Palma, 2006, p. 74). El caso polaco ilustra también la actitud restrictiva de las autoridades en cuanto a la inmigración. En 1946, se formularon dos solicitudes colectivas de inmigración, debido al cambio de régimen en Polonia. El gobierno mexicano no les dio curso como tales, argumentando que no se atendían solicitudes colectivas, y que cada caso debía tratarse de forma individual[4]. Se desconoce el número exacto de solicitudes tramitadas por la Secretaría de Gobernación en esta modalidad. Así, los europeos que llegaron a México tuvieron que cumplir con requisitos estrictos de nivel de ingreso y/o calificación técnica, por lo que llegaron pocos, en comparación con otros países de América Latina, como Argentina y Brasil.

Sin embargo, se hizo una excepción con el caso de los españoles republicanos, a quienes el Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940) había

[4] En una carta al secretario de Gobernación, del 13 de mayo de 1947, el entonces Subsecretario de Relaciones Exteriores, indicaba que ya se había "recomendado a nuestra embajada en Londres no recibir solicitudes colectivas de personas interesadas en radicarse en México, sino tratar cada caso detalladamente y de acuerdo con sus respectivos méritos" (Archivo Histórico Genaro Estrada de la Secretaría de Relaciones Exteriores, III-2413-15).

abierto las puertas de México desde 1937. Esto vino a redoblar la importancia que ya tenía desde antes la colonia española en México, que era la conexión social más importante entre Europa y México en este periodo. Esta nueva ola de inmigrantes resultó particularmente influyente, pues provenía de la crema y nata de la vida intelectual española. De hecho los refugiados españoles se convirtieron en un factor de la historia de México y estuvieron detrás del cerco diplomático mexicano contra el régimen de Franco (Fagen, 1973; Sánchez & Figueroa, 2002).

Pero el flujo de emigrados españoles no se detuvo en 1939, pues muchos de los que se habían refugiado en otros países europeos, como Francia o la Unión Soviética, luego llegaron a México durante y después de la Segunda Guerra Mundial. Además, España, con su régimen político represivo y el desastroso estado de su economía, siguió "exportando" gente hasta los años sesenta. Una parte de ellos terminó en México, donde el tamaño de la comunidad republicana representaba un factor de atracción, ya que había mecanismos de apoyo, lazos amistosos o familiares y un número de asociaciones en las cuales participar (González, 1993, p. 163; Fagen, 1973).

Aunque estudios recientes han hecho énfasis en la contribución día a día de los trabajadores españoles inmigrados, la mayor parte de la amplísima literatura sobre el tema destaca, en primer término, la contribución académica y cultural de élite.[5] La contribución de los profesionistas españoles también fue notable, sobre todo en una economía mexicana en plena expansión. Un caso destacado fue el de la medicina, pues los refugiados españoles duplicaron el número de médicos en el país, para los años cuarenta y cincuenta. Otro caso se dio en el ámbito editorial, donde se expandieron las actividades y la productividad, convirtiendo a la industria editorial mexicana, muy limitada en los años treinta, en una de las más importantes de América Latina para los años cincuenta. Sin embargo, conforme pasaban los años, las esperanzas de regreso desaparecían y, con ellas,

[5] Dolores Pla (2009, p. 19) explica que los inmigrados republicanos constituían una España "selecta" porque un porcentaje alto del exilio (28 %) estaba formado por intelectuales, artistas y profesionistas. Además tenían una tasa de analfabetismo que apenas alcanzaba el 1 %, cuando este índice era de entre 30 y 40 % en España. Para un recuento cualitativo de algunos de estos aspectos, véase Sánchez y Figueroa (2002).

la comunidad republicana como tal. Así, la cuestión de su integración con la sociedad mexicana en general empezó a ser más relevante, la comunidad se fue diluyendo en su definición política y organizándose más alrededor de centros regionales, sociales y deportivos o, ya naturalizados, involucrándose en la política nacional (González, 1993, p. 177).

Este reducido pero influyente grupo de inmigrantes españoles constituyó el vínculo más importante que México tuvo con Europa durante el periodo inmediato a la segunda posguerra. Su influencia resaltó tanto más por la precariedad de los intercambios económicos y de las relaciones diplomáticas con Francia, Gran Bretaña y Alemania que, hasta la Segunda Guerra Mundial, habían desempeñado un papel destacado. La peculiaridad de relaciones México-España en este periodo puso de relieve la profundidad de los vínculos entre estas dos sociedades, que fueron mucho más allá (incluso a contracorriente) del quehacer de sus gobiernos. Se trató de lazos sustanciales y perdurables que, años más tarde, una vez desaparecido el régimen de Franco y restablecidas las relaciones oficiales, le dieron a la relación con España un peso y un contenido concreto que no tuvo la relación con ningún otro país europeo. Esto convertiría a España en un articulador privilegiado de las relaciones México-Europa.

Surgimiento de nuevos y diversos actores: 1960-1982

Entre 1960 y 1982, dos hechos sobresalen: las relaciones de México con Europa continuaron dominadas por actores estatales y las relaciones diplomáticas con España fueron restablecidas. Se aceleró también la tendencia a la multilateralización de las relaciones, debida a la aparición en la escena internacional de la CEE. Los intercambios económicos crecieron, favoreciendo los contactos económicos, aunque siguieron siendo modestos hasta 1978, cuando se inició el *boom* petrolero. Fue en el plano social donde más se produjo un cambio en la naturaleza de los actores, particularmente, en los vínculos migratorios.

Relaciones gubernamentales: la centralidad de las cancillerías

En las décadas de 1960 y 1970 fueron restituidos los vínculos con la mayoría de los países europeos. Recobraron vida los intercambios políticos

y diplomáticos con Gran Bretaña, Francia, Alemania Federal e Italia, así como con algunos países de Europa del Este, como Polonia y Yugoslavia. Pero el hecho diplomático más relevante y de mayores consecuencias a largo plazo en este periodo fue el restablecimiento de relaciones diplomáticas oficiales con España en 1977. Tras el fin del franquismo, la transformación hacia la democracia permitió a España romper el cerco político diplomático tanto de México como de sus vecinos europeos. Aunque no fue fácil ni automático, hacia finales de los setenta, se restableció el papel central que el país ibérico había tenido tradicionalmente en las relaciones de México con Europa, y se terminó así con una situación "anómala" que había caracterizado la segunda posguerra.

Durante los años 1960-1982, el fenómeno de la descolonización proveyó a la política exterior de México el escenario para un activismo multilateral más allá del hemisferio americano, con el consiguiente abandono del aislacionismo relativo del periodo anterior. El creciente número de nuevos estados se convirtió en mayoría en la Asamblea General de la ONU, y con ellos llegó una agenda a favor de los temas de desarrollo que México decidió promover. Sin embargo, esta nueva "política exterior activa" no se reflejó en una intensificación de la relación con Europa porque, en general, México apoyaba en los foros multilaterales causas opuestas a los intereses europeos, como la descolonización o la adopción de una *Carta de los deberes y los derechos económicos de los estados*.

Donde sí hubo coincidencia fue en las soluciones, iniciadas a finales de los años 1970, para los conflictos en Centroamérica. En un principio, las coincidencias fueron bilaterales, como quedó de manifiesto en el famoso "Comunicado Franco-Mexicano" de 1981 que reconocía a la guerrilla salvadoreña como una fuerza legítima que debía incluirse en los diálogos de paz. México, junto con Panamá, Venezuela y Colombia, creó en 1983 el Grupo de Contadora, con el fin de promover la resolución pacífica de los conflictos centroamericanos. Sin embargo, frente a las reacciones de Estados Unidos ante este tipo de iniciativas, tanto europeos (CEE) como latinoamericanos (Grupo de Contadora) encontraron fuerza en la unión con otros países. Esto generó un nuevo foro, el diálogo de San José, que permitió multilateralizar las posturas europeas y del Grupo Contadora en

contra de un recrudecimiento del enfrentamiento bipolar en la zona. Fue la primera ocasión en que los miembros de la CEE se comportaron como un grupo unido en política exterior (Smith, 1995). Además, así entró un actor novedoso en la relación, la CEE, y se configuró una nueva gama de multilateralismo que, en América Latina, llevó al establecimiento del Grupo de los Ocho y del posterior Grupo de Río, con la finalidad de coordinar posturas hacia el exterior de la región en temas económicos y políticos.

En efecto, un segundo cambio significativo del periodo, fue la aparición de la CEE como un actor con el que México debía relacionarse, por lo menos en ciertos temas, como el comercio. Desde 1961, la embajada mexicana en Bruselas pasó a incluir las relaciones con la CEE. En 1975, se firmó el primer acuerdo México-CEE tras la visita del presidente Luís Echeverría (1970-1976). Fue un acuerdo que se "compensó" con otro similar firmado con el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME), la organización de cooperación económica de los estados europeos que habían quedado tras la denominada "cortina de hierro". Ahora bien, no hay que dejar de señalar que éste fue un periodo en el que también aumentaron los intercambios culturales, los acuerdos de cooperación técnica, el número de mexicanos que fueron a estudiar a Europa, todo ello como resultado de una mayor actividad diplomática manejada desde la cancillería y reflejada por la firma de un gran número de convenios en ese sentido. Por ejemplo, una parte de la "actividad" que caracterizó a la diplomacia de Echeverría fue promover un "programa especial de *intercambio masivo de jóvenes técnicos*" con Italia, Gran Bretaña, Francia, Suecia, países Bajos y Alemania (Secretaría de Relaciones Exteriores, 1971, p. 121).

A pesar de esta diversificación de foros y temas de la tarea diplomática entre México y Europa, en el ámbito económico fue difícil fortalecer los tenues lazos existentes. Una situación comprensible, en parte, por el modelo de desarrollo mexicano basado en la sustitución de importaciones y por las economías europeas que fundamentaban su crecimiento en la construcción de la CEE, la cual por principio buscaba fortalecer el mercado interno regional. Sin embargo, hubo un cambio hacia finales de los setenta, originado en el papel preponderante que adquirió el petróleo en la economía mexicana y que transformó la composición y el volumen de los

intercambios económicos con Europa. Este breve periodo de diversificación terminó con la debacle económica que arrasó América Latina: la "crisis de la deuda" de 1982.

Así pues, para comienzos de la década de 1980, los temas y los foros en los que se desenvolvió la relación con Europa aumentaron en número, pero la naturaleza de los actores en sí no había cambiado mucho. Excepto por la aparición de la CEE, las cancillerías siguieron siendo los actores predominantes de dichas relaciones. En suma, los actores gubernamentales continuaron dominando el panorama debido a la debilidad, aún significativa, de los otros actores de la relación.

El desarrollo de las relaciones sociales

En el ámbito social, durante este periodo se establecieron una serie de tendencias relacionadas con lo que hoy llamamos globalización, que marcaron el tono de los años siguientes. En primer término, se advierte el aumento del turismo y de los transportes aéreos[6]. Por ejemplo, en tan solo una década, entre 1970 y 1981, el número total de turistas en México se multiplicó casi por cuatro (Pi-Suñer, Riguzzi, & Ruano, 2011, p. 403). En segundo lugar, las migraciones europeas hacia México se transformaron en carácter y número. Las cifras totales disminuyeron como consecuencia del desarrollo económico en Europa, que había dejado de expulsar población desde los años sesenta, y de una Ley General de Población mexicana que, aunque reformada en 1974, conservaba su carácter restrictivo frente a los inmigrantes. Así, las migraciones europeas pasaron a un tercer lugar en cuanto a números, desplazadas por los refugiados centro y sudamericanos. También cambió el tipo de inmigrante europeo: se trató ahora de cuadros técnicos o empresariales, con menor tendencia a echar raíces en el país, pues venían por tiempo limitado. Este grupo de inmigrantes, cuya naturaleza es la movilidad, ciertamente estaba relacionado con el proceso de integración económica global de finales del siglo XX, pero era también mucho menos nutrido que el grupo de refugiados o trabajadores.

[6] Un buen número de acuerdos bilaterales con países europeos en esos años fueron de intercambio cultural, cooperación técnica y aviación civil (SRE, SEGOB, Senado de la República, 2008).

Los españoles siguieron conformando el contingente más numeroso, posicionándose como más de la mitad entre los europeos quienes pasaron de conformar el 22 % de los extranjeros en 1960 al 12 % veinte años después (Pla, 1992, p. 111). A los españoles les seguían, de lejos, alemanes, franceses, italianos y británicos, en ese orden (Palma, 2006, p. 382). La disminución del número absoluto de europeos residentes en México, así como de su proporción en relación con el total de extranjeros en el país, también se reflejó en una pérdida de influencia europea económica e intelectual entre las élites mexicanas que, desde la posguerra, se habían orientado más hacia Estados Unidos. En estos años comprendidos entre 1960 y 1982, ya era patente la preferencia de las élites mexicanas por educarse en Estados Unidos, y en inglés (Hermet, 1986, p. 390). Este proceso, sin embargo, fue gradual y debe considerarse con cautela pues también se ha mencionado la dificultad de medir con precisión la influencia de la "irradiación cultural francesa" (p. 390), la de los herederos de los intelectuales refugiados españoles, o la de destacados científicos alemanes que desarrollaron sus campos de conocimiento en el México de los años setenta[7].

En suma, entre 1960 y 1982 las relaciones gubernamentales entre México y Europa se profundizaron gracias a la reanudación de los vínculos diplomáticos con España y en torno al conflicto centroamericano. Éste las multilateralizó por medio del diálogo de San José, el cual marcó la aparición de la CEE como un actor político novedoso en la escena internacional con el que México empezó a relacionarse. Aunque aumentaron los temas y los foros de diálogo y contacto, los actores centrales siguieron siendo esencialmente los gobiernos, particularmente las cancillerías. En el ámbito económico, los intercambios continuaron siendo modestos, pero hubo un repunte con las exportaciones petroleras al final del periodo. En lo social se presentaron algunos fenómenos característicos de la globalización, como el despegue del turismo, los intercambios académicos, y una migración no permanente, dominada por empresarios y profesionistas. Estas tendencias anunciaban el tono de los años por venir.

---

[7] Ver por ejemplo, los estudios cualitativos de Jaime Litvak King (2001) y UIrich Köhler (2001).

La proliferación de actores y vínculos: 1982-2000

1982-2000 fue un periodo que trajo cambios substanciales a la naturaleza y número de actores involucrados en las relaciones México-Europa. En el plano gubernamental, se multiplicaron los actores participantes, sobre todo de ministerios relacionados con asuntos económicos que, de paso, minaron el relativo monopolio de las cancillerías. También se acentuó la multilateralización de los foros donde se desarrollaron relaciones cada vez más especializadas funcionalmente. En el ámbito no gubernamental, los intercambios económicos se multiplicaron de manera acelerada con la apertura de México y, con ella, la participación de empresas y capitales privados. El cambio cualitativo más notable en la relación, sin embargo, ocurrió con la aparición de las organizaciones civiles.

Fragmentación de las relaciones gubernamentales

En 1982, la caída en los precios internacionales del petróleo, principal producto de exportación de México, junto con la repentina subida en las tasas de interés, multiplicaron rápidamente la deuda exterior que el país había contraído en la década anterior al tiempo que redujeron su capacidad de pago. En este contexto de crisis, la economía se volvió la prioridad en política exterior: primero su estabilización y, luego, su inserción en los mercados internacionales. Con ello, las Secretarías de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) y de Hacienda adquirieron un protagonismo nunca antes visto en la conducción de las relaciones exteriores del país. Personal de estas dos entidades llevó a cabo las negociaciones internacionales más importantes para México: la reestructuración de la deuda externa durante los ochenta y la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en 1994. La relación con Europa no fue una excepción a esta tendencia hacia la descentralización de la actividad gubernamental externa.

La entrada de México a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en 1995 y la negociación del Acuerdo de Asociación México-Unión Europea, dominado por un acuerdo de libre comercio, también fueron procesos liderados primordialmente por SECOFI y Hacienda. Así, con vistas a la firma del Tratado de Libre Comercio con la Unión Europea (TLCUEM), a partir de 1998, se nombró embajador

ante la UE y jefe del equipo negociador a Jaime Zabludovsky, hasta entonces subsecretario de Negociaciones Internacionales para la SECOFI y quien había sido coordinador de las negociaciones del TLCAN ("Nombran nuevo embajador", 1998; "Jaime Zabludovsky", 1998). Asimismo, en este periodo aumentó la "diplomacia presidencial", con hasta dos giras anuales de los mandatarios mexicanos a la zona europea, cuando en el pasado habían hecho una o dos a lo mucho durante todo un sexenio.

Por el lado europeo, el Tratado de Maastricht (1992) y la implosión del bloque soviético abrieron una ventana de oportunidad para el posicionamiento de la UE como actor ineludible en la región que ahora contaba con una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). La negociación del Acuerdo de Asociación México-UE dejó claro que era necesario interactuar con una multiplicidad de actores más allá de las cancillerías, o incluso los distintos ministerios europeos: ingresaron, del lado europeo, actores de naturaleza supranacional. Las cuestiones comerciales y de cooperación se negociaban directamente con la Comisión Europea. Incluso también resultó necesario cabildear con el Parlamento Europeo para la ratificación del acuerdo. A su vez, era ineludible mantener el vínculo con los ejecutivos nacionales, representados en el Consejo de la UE, así como los parlamentos nacionales europeos, responsables de la ratificación. En otras palabras, después del Tratado de Maastricht, la UE se convirtió en un sistema de gobernanza de varios niveles que multiplicó el número y naturaleza de los actores involucrados en la relación con México[8].

Además, en las relaciones oficiales irrumpieron temas que tradicionalmente México había considerado de su fuero interno, como los Derechos Humanos, mientras que la Unión Europea insistía en incluir una "cláusula democrática" como primer artículo del Tratado de Asociación. El gobierno mexicano, que había abrazado con entusiasmo la apertura económica, se resistía todavía a una liberalización política que incluyera cualquier escrutinio internacional, con una postura defensiva que colocaba estos temas en el ámbito exclusivo de la política interna. No fue sino hasta 1997, cuando el Partido Revolucionario Institucional (PRI) perdió por primera vez la

[8] Sobre la caracterización de la UE como un sistema de "gobernanza multinivel", véase Hooghe y Marks (2001).

mayoría en el Congreso, que la aceptación de dicha cláusula (aceptable para los partidos de oposición) dejó de ser una "línea roja" infranqueable. Por su parte, la UE había dejado claro en las negociaciones que, sin esa cláusula, no habría tratado, pues éste era un tema que generaba un amplísimo consenso entre los estados miembros y era una de las piedras angulares de la PESC. De su parte, el gobierno mexicano logró incluir en el tratado una cláusula de "seguridad nacional" que permitía a los gobiernos dejar a un lado cualquier otra disposición del tratado en caso de "graves conflictos internos"[9]. Igualmente la cooperación contra el narcotráfico y el lavado de dinero fueron agregados a la agenda bilateral entre México y países miembros de la UE, además de la negociación de acuerdos de protección de inversiones.

La irrupción de actores no-estatales

En este periodo (1982-2000) México se transformó radicalmente, ya que, con su apertura también se multiplicaron los puntos de contacto con el exterior fuera del control gubernamental. Si bien el proceso de globalización no hizo desaparecer al estado, una pluralidad de entes con vínculos externos sí comenzó a desplazarlo como actor único, con el monopolio de la interacción con el exterior.

En 1982, México seguía siendo un estado que conservaba la mayoría de sus rasgos autoritarios, en donde la sociedad civil estaba poco organizada y sus vínculos con el exterior permanecían fuertemente controlados, por medio de un sistema político que otorgaba a la Secretaría de Gobernación y a la Presidencia amplia discrecionalidad en su actuación, así como una legislación restrictiva de las actividades políticas de los extranjeros en México[10]. Sin embargo, la sociedad civil había comenzado a organizarse desde los sismos de 1985, a raíz del colapso temporal de la capacidad del estado para enfrentar la contingencia. La polémica en torno al proceso

[9] Para los pormenores de la negociación del Tratado de Asociación MéxicoUE, véase Sanahúja (2000)

[10] Por ejemplo, el artículo 33 constitucional da la facultad al poder ejecutivo de expulsar de territorio nacional a cualquier extranjero que se involucre en política interna mexicana sin juicio previo ni mayor explicación.

electoral de 1988, que enfrentó a Carlos Salinas de Gortari y Cuauhtémoc Cárdenas, y cuyos resultados fueron muy cuestionados, sumada a las movilizaciones subsecuentes, acentuaron esa tendencia a la organización autónoma de la sociedad civil y al florecimiento de una prensa crítica. Luego, la liberalización económica emprendida por la administración del Presidente Carlos Salinas (1988-1994) tuvo el efecto de fomentar la pluralización de las relaciones internacionales del país, con la aparición de nuevos actores en escena. De hecho, el sexenio terminó en medio de la revuelta zapatista, con fuertes repercusiones en la organización de la vida transnacional mexicana y, sobre todo, con un eco notorio entre algunos sectores de la izquierda europea que se habían quedado huérfanos de causa tras la caída de la Unión Soviética (Brand & Hirsh, 2004). Esta nueva guerrilla posmoderna enarbolaba la bandera de la identidad indígena en lugar del comunismo, y luchaba a base de comunicados lanzados al ciberespacio, en lugar de usar armas de alto calibre. Contó, desde un principio, con el apoyo de numerosas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), varias de ellas basadas en Europa, que acudieron a aportar ayuda humanitaria, a denunciar las violaciones a los Derechos Humanos y a reportar desde la escena de los hechos. Esto, a su vez, multiplicó los incidentes entre autoridades mexicanas y ciudadanos europeos que venían a trabajar con estas organizaciones.

Por ejemplo, en mayo de 1998, el gobierno expulsó del país a 135 italianos, que se encontraban en Chiapas como observadores de Derechos Humanos[11]. Los expulsados hicieron un reporte ante el Parlamento Europeo que, junto a ONG mexicanas y europeas, puso en aprietos a la Cancillería justo cuando promovía la ratificación del Acuerdo de Asociación con la UE. Fue necesario que la Secretaria de Relaciones Exteriores, Rosario Green, compareciera ante dicho órgano europeo para disipar las crecientes dudas entre los eurodiputados acerca de la conveniencia de ratificar el acuerdo ("Los italianos expulsados", 1998; "Cita Parlamento", 1998). En suma, la imagen del país se deterioraba por las denuncias de las ONG cuando el Parlamento Europeo y los parlamentos nacionales estaban en el proceso de

[11] Esta expulsión se dio justamente usando el artículo 33 constitucional mencionado en la nota 21 ("Amparo a 21 observadores", 1998).

ratificar el Acuerdo de Asociación. Entretanto las ONG se movilizaban en París y Berlín. Varias ONG hicieron saber al presidente Ernesto Zedillo durante su visita a Francia que impedirían la firma del tratado si México no se comprometía con la protección de los Derechos Humanos (Alizal, 2002). Así, se pusieron de relieve las dificultades de hacer valer el principio de no-intervención en los asuntos internos de México, en la era de la globalización, en el sentido de que el estado había perdido el monopolio de la representación exterior del país y otros actores autónomos, en este caso ONG de Derechos Humanos tenían acceso a las contrapartes europeas y argumentaban en contra del estado mexicano. El caso de Chiapas, aunque vistoso y atractivo para el "turismo revolucionario", no fue el único en el que las prácticas autoritarias del gobierno mexicano quedaron expuestas ante sus contrapartes europeas. Por ejemplo, en 1997, el gobierno de México trató, en vano, de bloquear la aprobación de financiamiento de la UE para observadores electorales de la Academia Mexicana de Derechos Humanos, una ONG mexicana que ya había recibido fondos comunitarios (Sanahuja, 2000, p. 49). Así las presiones europeas sobre México acerca de la situación de la democracia y los Derechos Humanos no dejaron de crecer en el periodo, debido en gran parte a la acción de estos actores transnacionales y no gubernamentales. Para la elección de 2000, por primera vez y después de una intensa polémica, se aceptaron observadores internacionales, incluyendo europeos, los cuales tenían un interés especial en participar, debido a la entrada en vigor del Acuerdo de Asociación México-UE ("Enviará el Consejo Europeo", 2000).

Una relación cada vez más institucionalizada y compleja: 2000-2012

En octubre de 2000 entró en vigor el Acuerdo de Asociación, y desde entonces las relaciones entre México y Europa se han desarrollado primordialmente en el contexto de ese acuerdo. Esto ha acentuado la fragmentación de las relaciones, al multiplicar el número de actores estatales involucrados de manera rutinaria. Se intensificaron del mismo modo la tendencia a la multilateralización y la relevancia en la agenda de "nuevos temas", como seguridad, crimen organizado y derechos humanos, así como asuntos globales, como cambio climático. En el ámbito no-gubernamental,

se advirtió un esfuerzo por encauzar a las organizaciones civiles, pero numerosos incidentes de ciudadanos europeos en relación con los problemas de seguridad del país generaron fricciones con algunos gobiernos europeos.

Las relaciones oficiales: institucionalización y multilateralización

Debido a la propia estructura de la UE, el Acuerdo de Asociación planteó una organización de enorme complejidad y numerosos vínculos, en una multiplicidad de niveles y sectores, que generó mucha actividad diplomática y paradiplomática (ver cuadro 1). Llama la atención la inclusión de dependencias gubernamentales tan especializadas como el Conacyt (Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología) en la negociación y puesta en marcha del acuerdo de cooperación en ese rubro, como un ejemplo de la tendencia a la especialización y fragmentación de las relaciones exteriores del país. Otro hecho destacable fue que el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) modificó las prioridades que tradicionalmente habían marcado el comportamiento internacional de México, al buscar un papel más activo en la escena global y darle prioridad al tema de los derechos humanos, lo cual fue bienvenido en la UE. Bajo la presidencia de Felipe Calderón (20062012), el tema de la seguridad cobró prioridad en la agenda por encima de la liberalización económica y política.

Cuadro 1
Estructura del diálogo político México-UE

Diálogo político México-UE	Institución europea equivalente	Participantes
Cumbre México-UE	Consejo Europeo	Jefes de Estado y de Gobierno. Presidente del Consejo Europeo (desde 2009) y de la Comisión Europea.
Consejo Conjunto México-UE	Consejo de Ministros de la UE	Ministros y presidente de la Comisión Europea. Han participado por México: Secretarios de Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda, Medio Ambiente, Desarrollo Social y Educación.
Comité Conjunto México-UE	Comité de Representantes Permanentes	Embajadores y funcionarios de dependencias específicas. Han participado por México: Funcionarios de alto nivel las Secretarías de Relaciones Exteriores, Economía, Hacienda, Medio Ambiente, Desarrollo Social y Educación.
Comités sectoriales	Comités sectoriales	Funcionarios medios y expertos. Han participado por México funcionarios de Conacyt, Cofepris, etcétera.
Reuniones anuales interparlamentarias	Parlamento Europeo	Eurodiputados y miembros del Congreso mexicano.
Foros de diálogo con la Sociedad Civil México-UE	Mecanismos de consulta con ONG	ONG y otras organizaciones civiles de México y Europa

Fuente: Autor

Cabe destacar también el ascenso de temas sobre medio ambiente y lucha contra el crimen organizado, y el regreso de los temas económicos que cobraron particular importancia en las reuniones del G20 (economías más importantes) tras la crisis financiera internacional iniciada en 2008[12]. De esta forma, los contenidos que tradicionalmente habían sido celosamente custodiados por el gobierno mexicano como parte de la agenda interna, fueron puestos sobre la mesa por el propio gobierno, lo cual difuminó aún más la tenue línea de separación entre lo interno y lo externo.

Otro elemento significativo en este periodo fue que la interacción en el ámbito multilateral cobró particular relevancia, entre otras razones, por la participación de México en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (2002-2003 y 2009-2010) y, después, por la incorporación de las potencias emergentes, como México, en las discusiones sobre la reforma del orden económico mundial, en el seno del G20. De hecho, se estableció un nuevo mecanismo de coordinación México-UE de cara a estas reuniones multilaterales en 2008, conocida como "Asociación Estratégica", similar a la que la UE ha ido estableciendo con otras potencias regionales, como Brasil, India, China, Japón, Sudáfrica. En el seno de este nuevo mecanismo, en 2011 se acercaron posturas referentes a la cumbre de las Naciones Unidas sobre cambio climático en Cancún. Por lo demás, desde 2000 también se ha desarrollado la interacción en el ámbito "birregional" Europa-América Latina, tras el lanzamiento del "Proceso de Río" en 1999, consistente en cumbres bi-anuales de jefes de Estado y gobierno de ambas regiones, que en Santiago de Chile adoptó la forma de cumbres Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac)- UE.

[12] Desde 1973 se reúnen periódicamente los líderes de las siete economías más industrializadas —Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón, Reino Unido—, para discutir los temas centrales de la economía mundial. Este mecanismo de consulta se conoce como G7. Desde 1998, se incluyó a Rusia y se convirtió en el G8. Se conoce como G5 a las cinco principales potencias económicas emergentes de cada subcontinente: Brasil, China, India, México y Sudáfrica. Desde 2005, el G5 ha sido invitado a las reuniones del G8. El G20 incluye al G8, a las once economías emergentes más importantes y a la Comisión Europea y se dedica a la discusión de cuestiones económicas globales desde 1999.

El aumento de los intercambios no-gubernamentales y de su complejidad

Se ha argumentado que el TLCUEM no rindió los frutos esperados pues en términos relativos no aumentó la presencia europea en el mercado exterior mexicano[13]. Sin embargo, lo cierto es que los intercambios comerciales se multiplicaron por tres en una década, y las inversiones crecieron como nunca. Esto se dio a pesar de que una recesión en 2001 frenó la demanda y, por tanto, el comercio y la inversión, hasta prácticamente 2004. Después, aunque los intercambios repuntaron a partir de ese año, se volvieron a ver afectados tras la crisis de 2009[14].

Al igual que en otros países latinoamericanos, las empresas multinacionales españolas se convirtieron en actores muy relevantes en la relación México-Europa cuando la inversión española se convirtió en la segunda fuente más importante de inversión extranjera directa, después de la estadounidense, especialmente en sectores claves de la economía mexicana, como telecomunicaciones, banca y turismo. Otro desarrollo muy novedoso en este rubro fue la compra por parte de la empresa mexicana Cemex de la británica RMC ("Mexican wave", 2004, p. 23). Esto mostró cómo, en la era de la integración económica global, las inversiones ya no van en un solo sentido puesto que las empresas transnacionales de mercados emergentes como México están adquiriendo un papel cada vez más importante ("Special report", 2008). Además se continuó con la diversificación y multiplicación de actores sociales participantes en la relación. Incluso, desde la UE se insistió en organizar foros de diálogo con representantes de la sociedad civil mexicana y europea para complementar las actividades gubernamentales promovidas por el Acuerdo de Asociación.

Frente a las críticas por el "déficit democrático" en la UE[15], así como ante distintas manifestaciones "globalifóbicas" que se tornaron violentas

---

[13] Véase, por ejemplo, "Ven incumplidas metas" (2007) y "Desaprovechan a Francia" (2008).

[14] De acuerdo con cálculos propios a partir de datos de la Secretaría de Economía de México, http://www.se.gob.mx.

[15] Se ha escrito mucho acerca del déficit democrático en la UE. Una de las causas más importantes tenía que ver con las competencias tan limitadas que tenía

durante reuniones de la OMC en Seattle en 1999 y del G8 en Génova en 2001, la Comisión Europea recomendó ampliar los procesos de consulta para involucrar a las sociedades civiles en todas las áreas de acción comunitaria (European Comission, 2010). En consecuencia, la UE insistió en crear foros para que los actores de la sociedad civil se convirtieran en participantes activos tanto en la relación México-UE como en la relación con América Latina y el Caribe. Así, pues, desde 2002 se han organizado periódicamente "foros de diálogo" con la sociedad civil"[16]. Aunque la idea era interesante, muchas cuestiones quedaron sin resolver antes de la organización de dichos foros: la mecánica del evento, la participación de las asociaciones civiles, el papel de las autoridades, los temas a tratar y, sobre todo, qué hacer con las conclusiones de reuniones en las que participaron actores tan dispares.

Otro asunto que indicaba la creciente y novedosa complejidad de la relación fue el "involucramiento" europeo en las controvertidas elecciones mexicanas de 2006. Primero, en febrero de ese año, unas declaraciones del expresidente del gobierno español, José María Aznar, a favor del candidato del Partido Acción Nacional, Felipe Calderón, desataron numerosas críticas por la intromisión extranjera en política interna ("La oposición", 2006; "El apoyo de Aznar", 2006). Después, el 7 de julio, la apresurada felicitación por parte de la vicepresidenta del gobierno español, María Teresa Fernández de la Vega, en medio de las impugnaciones que siguieron a la elección, desató la ira del Partido de la Revolución Democrática (PRD) y de su candidato, Andrés Manuel López Obrador. El gobierno español tuvo que retractarse y esperar el fallo del Tribunal Federal Electoral en septiembre, para volver a felicitar al presidente Felipe Calderón, esta vez, con todos

el Parlamento Europeo en el proceso de toma de decisiones comunitario. Se trató de resolver en el Tratado de Ámsterdam que aumentó sus competencias con el procedimiento de codecisión. Otra de las críticas se refería a la intensa relación de la Comisión con grupos de interés, especialmente de productores (agricultores, grandes empresas), mientras que las consultas con grupos de otra índole (consumidores, ambientalistas, etcétera) eran mucho más limitadas.

[16] Para algunas reflexiones sobre el tema ver Sbérro y Soriano (2005, p. 73) y Pacheco (2006).

los demás gobiernos europeos. Cabe señalar que este tipo de incidentes no se habían dado anteriormente en la vida política mexicana.

Por otra parte, con el beneplácito del gobierno mexicano, la UE había enviado una Misión de Observación Electoral (MOE), compuesta por cerca de 80 observadores desplegados en todos los estados de la República para presenciar las campañas, los comicios y los cómputos distritales. La declaración inicial de la MOE el 3 de julio indicaba que el proceso había sido "competitivo, transparente y en general bien administrado, aunque algunos aspectos del sistema deberían ser mejorados de cara al futuro" (Unión Europea y Misión de Observación Electoral, 2006). Esta declaración le valió una descalificación tajante por parte del PRD, partido que atacó particularmente al jefe de la misión, el eurodiputado José Ignacio Salafranca, sobre la base de que pertenecía al Partido Popular español.

Durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012), el ambiente de inseguridad e impunidad que se acentuó en México también generó fricciones con distintos gobiernos europeos, especialmente cuando se trató de incidentes en los que sus ciudadanos estuvieron involucrados ("La policía mexicana", 2004; "México expulsa", 2006; "Exteriores cree", 2006; "Cuatro españoles", 2007; "ETA usaba", 2008). El caso más sonado fue el de Florence Cassez, una ciudadana francesa condenada por secuestro, cuya extradición exigió el presidente francés, Nicolás Sarkozy en su visita oficial a México en 2008, y a lo cual el gobierno mexicano se negó rotundamente. El incidente escaló a tal grado que llevó a la cancelación del año de México en Francia, programado para 2011, y al enfriamiento de las relaciones diplomáticas. Sin embargo, en enero de 2013, Cassez fue declarada inocente tras un fallo de la Suprema Corte de Justicia mexicana por violaciones al debido proceso en su detención y juicio.

Paralelamente, el escalamiento de la violencia en México comenzó a alarmar al público y a la prensa europeos, hasta el punto de que el Parlamento Europeo adoptó una resolución en octubre de 2007 con respecto a los feminicidios en Ciudad Juárez y otra en marzo de 2010 con respecto a la progresión de la violencia en el país (Parlamento Europeo, 2007, 2010). En esta última, solicitaba a la Comisión Europea que en su revisión del

Instrumento de Cooperación para el Desarrollo con México prevista para 2010, se incluyera el tema de la seguridad, del fortalecimiento a la gobernabilidad y las instituciones. El organismo europeo también insistió en reforzar los mecanismos de apoyo para fortalecer la defensa de los derechos humanos en México[17].

Las disputas y malentendidos electorales, así como las constantes llamadas de atención sobre derechos humanos y la escalada de violencia, manifestaron una relación más intensa y, sobre todo, descentralizada, en la que ya participaba activamente un gran número de actores, más allá de los servicios diplomáticos y otras dependencias del poder ejecutivo de los Estados que, hasta hace relativamente poco, habían dominado casi exclusivamente las relaciones entre las partes. Partidos políticos, el Parlamento Europeo, personalidades individuales, empresas transnacionales, ONG o, incluso, organizaciones criminales mexicanas, han crecido en importancia en los últimos años, lo cual ha generado vínculos más diversos y ha obligado a los gobiernos de México y los países europeos a crear más puntos de contacto: desde la cooperación antiterrorista México-España hasta la comisión conjunta México-Francia para el caso Cassez.

Conclusión

Este capítulo ha ilustrado cómo, desde 1945, las relaciones entre Europa y México se han hecho cada vez más complejas y profundas, debido al crecimiento del número de los actores involucrados y a los cambios sustanciales en su naturaleza. Durante el primer periodo, de confrontación bipolar, los actores de la relación fueron esencialmente las cancillerías de los Estados que articulaban relaciones bilaterales básicas, mientras que los intercambios económicos y sociales fueron mínimos. La excepción a esta tendencia general fue la llegada de refugiados republicanos españoles; mientras que con el gobierno franquista México no reanudó relaciones hasta 1978. El hecho de que esta relación *sui generis* con España constituyera el vínculo más trascendente de México con Europa denota la baja intensidad y

[17] La Comisión incorporó las nuevas prioridades en su documento de 2010 dentro de los temas focales ya existentes: cohesión social, economía y competitividad, educación y cultura (European Comission, 2010, p. 1)

precariedad de las demás conexiones en esa época. El caso también puso de relieve la importancia de las conexiones a nivel de las sociedades, más allá de sus gobiernos, al dotar de sentido y peso real a las relaciones entre países. Esto se vería con mucha mayor claridad en años subsiguientes.

En los años 1960-1982, aumentaron los puntos de contacto, los temas y los foros, pero la naturaleza de los actores principales de la relación no cambió: siguieron siendo actores gubernamentales, particularmente las cancillerías. De hecho, uno de los puntos más notables del periodo fue la reanudación de relaciones oficiales entre México y España, que daría posteriormente un empuje particular a la relación México-UE. En cuanto a la naturaleza de los actores, apareció en la escena de la CEE, un actor oficial pero con características muy particulares debido a su supranacionalidad en temas económicos, por lo que México estableció un acuerdo desde 1975 con esta entidad. El conflicto en Centroamérica reveló a la CEE como un foro de cooperación política relevante entre sus Estados miembros, generó la participación activa de México en la creación del Grupo de Contadora y llevó a buscar soluciones por medio de un nuevo multilateralismo cristalizado en los diálogos de San José. En América Latina, este multilateralismo continuó su desarrollo con el Grupo de los Ocho y el Grupo de Río. Sin embargo, a nivel de las sociedades, los intercambios fueron más bien escuetos, debido a un bajo nivel de comercio en un contexto de políticas de desarrollo que, en México y Europa, privilegiaban los mercados internos. Los movimientos migratorios entre México y Europa disminuyeron, pero su naturaleza adquirió las características de alta movilidad que dominarían en periodos posteriores: profesionistas y empresarios que migraban por periodos limitados de tiempo. El turismo y los intercambios académicos fueron también aspectos que iniciaron en este periodo, pero que tomarían un papel mucho más sustancial en décadas posteriores.

El periodo 1982-2000 marcó el cambio cualitativo y cuantitativo más importante en la naturaleza y número de actores involucrados en las relaciones con Europa, por la apertura de México y su dinámica actividad internacional tras la crisis de la deuda de 1982. La primacía de los asuntos económicos dio lugar a la participación de otros entes gubernamentales en política exterior, notablemente SECOFI y la Secretaría de Hacienda, lo

cual rompió el monopolio de la representación exterior que, hasta entonces, había tenido la cancillería. A partir de entonces, se constató una creciente fragmentación de la diplomacia mexicana, con la inclusión de actores estatales que antes no tenían contactos externos, mientras que la cancillería fue perdiendo su papel de *gate-keeper* para convertirse en un actor más que, aunque sigue siendo importante, ya no es el único ni el central.

Pero el cambio más significativo tuvo lugar en la acelerada importancia que fueron cobrando los actores no-estatales. Primero, la apertura económica dio entrada a un sinnúmero de actores económicos privados, como empresas e inversionistas, cuya presencia pesa cada día más en las relaciones. Después, a partir de 1994, la revuelta zapatista y la negociación de un Acuerdo de Asociación México-UE crearon un ambiente en donde la acción de las ONG de derechos humanos (mexicanas, europeas y transnacionales) floreció. Con acceso al Parlamento Europeo y otros parlamentos nacionales, las ONG amenazaron la ratificación del Acuerdo de Asociación, cuya cláusula democrática justificaba sus críticas. Así, en Europa el Estado mexicano perdía el monopolio de la representación exterior y se enfrentaba en Bruselas, Berlín o París a actores sub y transnacionales que polemizaban con sus posiciones oficiales.

El periodo más reciente, 2000-2012, ha acentuado la descentralización de las interacciones gubernamentales y el aumento de actores no-estatales. La entrada en vigor del Acuerdo de Asociación México-UE, involucró en el diálogo institucionalizado a nuevas secretarías y entidades gubernamentales (Medio Ambiente, Gobernación, Desarrollo Social, Ciencia y Tecnología, y un largo, etcétera). Cada ministerio tiene ya su propia política exterior y se involucra directamente en la relación con la UE. Del lado europeo, la diversificación ha sido aún más radical, puesto que la estructura de la propia UE (sobre todo del Consejo) refuerza la segmentación entre ministerios y agrega una nueva capa de gobierno con sus propias instituciones (Comisión, Parlamento). Propio de estos dos últimos periodos ha sido también el fenómeno de multilateralización de las relaciones, pues Europa y México interactúan en un número creciente de foros, más allá de sus relaciones estrictamente bilaterales, como son las Cumbres Celac-UE, el G-20, la Conferencia de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, la OCDE, etcétera.

La inclusión en la agenda de temas que antes se veían como exclusivos de la política interna han favorecido también la tendencia a que las relaciones vayan ahora más allá del poder ejecutivo, con reuniones interparlamentarias regulares, intervenciones de personalidades, partidos políticos y foros de la sociedad civil que aglutinan diversas ONG de México y Europa. La idea europea de promover la participación de las sociedades civiles de ambas partes es un intento por ordenar y contener un fenómeno que rebasa a las autoridades de los Estados. Con la globalización, las relaciones no oficiales se han multiplicado, así como los intercambios y la información que acompañan esos movimientos de gente, en todos los sentidos.

Para finalizar, es fundamental resaltar que las tendencias aquí señaladas no son, en modo alguno, exclusivas de las relaciones México-Europa, sino que forman parte de fenómenos mucho más amplios que, a falta de un mejor término, se aglutinan bajo el concepto de "globalización". La *fragmentación* de la política exterior gubernamental es un desarrollo que afecta a todas las cancillerías del mundo, así como la creciente *multilateralización* es también producto de la mayor especialización técnica y funcional de los organismos internacionales que acompañan a la modernidad. La apertura económica de los años 1982-2000, cuando se advierten las transformaciones más radicales en el número y naturaleza de los actores involucrados, tampoco fue exclusiva de México, sino que formó parte de un movimiento generalizado de *liberalización política y comercial* que siguió al colapso del mundo bipolar, con el establecimiento del llamado "consenso de Washington". Por otra parte, los *progresos técnicos en comunicaciones y transportes* también están en la base de un mayor movimiento transnacional de mercancías, capitales, personas e información, así como de una mayor facilidad para que las ONG se expandan de forma transnacional y puedan hacer llegar sus demandas a autoridades remotas. Por su enfoque histórico, centrado en la política exterior de México y sus relaciones con Europa, este capítulo podría hacer al lector olvidarse del contexto más amplio en el que se han insertado todas estas mutaciones. Esta interpretación sería inexacta. Se trata más bien de identificar las peculiaridades con que un fenómeno global y generalizado se ha presentado en países y relaciones específicas, con variaciones que no son triviales, pues dependen en gran medida de la historia y la trayectoria de los involucrados, en este caso, México y Europa.

Referencias

Alizal Del, L. (2002). *Una nueva etapa en las relaciones México-Unión Europea*. Río de Janeiro: Universidad Federal do Rio de Janeiro; Konrad Adenauer Stiftung.

Amparo a 21 observadores italianos que fueron expulsados de México. (16 de diciembre de 1998). *La Jornada*.

Brand, U., & Hirsh, J. (2004). In search of emancipatory politics: The resonances of Zapatism in Western Europe. *Antipode, 36*(6), 371-382.

Cita Parlamento Europeo a Green y ONG sobre Chiapas. (3 marzo de 1998). *La Jornada*.

Cuatro españoles detenidos en México denuncian maltrato policial. (12 de octubre de 2007). *El País*.

Desaprovechan a Francia. (30 de enero de 2008). *Reforma*.

El apoyo de Aznar a un candidato mexicano provoca una queja política. (23 de febrero de 2006). *El País*.

Enviará el Consejo Europeo observadores para el 2 de julio. (12 de junio de 2000). *El Economista*.

ETA usaba un grupo maderero en México para acoger a sus fugitivos. (22 de octubre de 2008). *El País*.

European Commission. (2010). *Annex. EC/Mexico Cooperation 2007-2013: Country Strategy Paper. Mid-term Review*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/mexico/ docs/2010_midterm_mexico_annex_en.pdf

Exteriores cree que la detenida en Cancún fue víctima de un montaje. (13 de octubre de 2006). *El País*.

Fagen, P. (1973). *Exiles and citizens: Spanish republicans in Mexico, Austin, Texas*. University of Texas Press: Institute of Latin American Studies.

González, M. (1993). *Los extranjeros en México y los mexicanos en el extranjero, 1822-1970.* México D. F.: El Colegio de México.

Hermet, G. (1986). Política francesa en América Latina. *Foro Internacional*, *26*(3), 385-398.

Hooghe, L., & Marks, G. (2001). *Multilevel governance and european integration*. Lanham, Maryland: Rowman and Littlefield.

Jaime Zabludovsky nuevo embajador en la Unión Europea. (10 de noviembre de 1998). *La Jornada*.

La oposición mexicana pide a Fox que expulse a Aznar del país. (23 de febrero de 2006). *El País*.

La policía mexicana detiene a dos empresarios españoles enfrentados al alcalde de la capital. (30 de septiembre de 2004). *El País*.

León, B. (Comp.) (2001). *Las relaciones germano-mexicanas desde el aporte de los hermanos Humboldt hasta el presente*. México D. F.: Colegio de México; DAAD; UNAM.

Lida, C. (Comp.) (1994). *Una inmigración privilegiada. Comerciantes, empresarios y profesionales españoles en México en los siglos XIX y XX*. Madrid: Alianza editorial.

Los italianos expulsados de Chiapas acudirán al Europarlamento (12 de mayo de 1998). *El País*.

Mexican wave spreads to UK (28 de septiembre de 2004). *Financial Times*.

México expulsa a dos españolas prozapatistas (7 de mayo de 2006), *El País.*

Nombran nuevo embajador ante UE (11 de noviembre de 1998). *Reforma*.

Pacheco, I. (2006). *Los foros de diálogo social México - Unión Europea: un estudio de los grupos sociales mexicanos*. México D. F.: CIDE.

Palma, M. (2006). *De tierras extrañas: un estudio sobre la inmigración en México, 19501990*. México: Instituto Nacional de Antropología e Historia; DGE Ediciones.

Parlamento Europeo. (2007). *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de octubre de 2007, sobre los asesinatos de mujeres (feminicidios) en México y en América Central y el papel de la Unión Europea en la lucha contra este fenómeno* (P6_TA (2007)0431).

Parlamento Europeo. (2010). *Resolución del Parlamento Europeo, de 11 de marzo de 2010, sobre la escalada de violencia en México* (P7 TA-PROV 0067).

Pla, D. (1992). Españoles en México (1895-1980). Un recuento. *Secuencia: Revista de historia y ciencias sociales, 4*(2), 107-120.

Pi-Suñer, A., Riguzzi, P & Ruano, L. (2011). Europa. En: M. de Vega (Coord.), *Historia de las relaciones internacionales de México, 1821-2010* (Vol. 5). México D. F.: Secretaría de Relaciones Exteriores.

Sanahuja, J. (2000). Trade, politics, and democratization: The 1997 global agreement between the European Union and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 42*(2), 35-62.

Sánchez, A. & Figueroa, S. (Coords.) (2002). *De Madrid a México. El exilio español y su impacto sobre el pensamiento, la ciencia y el sistema educativo mexicano*. Morelia, Michoacán: Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo; Comunidad de Madrid.

Sbérro, S. & Soriano, J. (Coords.) (2005). *La Unión Europea, su evolución y relaciones con América Latina y el mundo*. México: Porrúa; ITAM; IEIE; Colegio de México; Fundación Konrad Adenauer.

Secretaría de Relaciones Exteriores [SRE]. (1971). *Informe de Labores, 1970-1971*. México, D. F.: Autor.

Smith, H. (1995). *European Union foreign policy and Central America*. Londres: St Martin's Press.

Special report on globalisation: A bigger world. (19 de septiembre de 2008). *The Economist*.

Torres, B. (1990). *México y el mundo. Historia de sus relaciones exteriores*. México D. F.: Senado de la República.

Unión Europea y Misión de Observación Electoral (3 julio de 2006). *Declaración Preliminar*. México D. F.: Autores. Recuperado de http://www.ine.mx/docs/Internet/IFE_Internacional_CAI/Informes_presentados_por_Visitantes_Extranjeros/4_Declaracion_Preliminar_UE_3_de_julio.pdf

Ven incumplidas metas del TLCUE (28 de noviembre de 2007). *Reforma*.

Whitehead, L. (1989). Britain, Latin America, and the European Community. En V. Bulmer-Thomas (Ed.), *Britain and Latin America: a changing relationship*. Cambridge: Cambridge University Press.

Capítulo 3.

LA UNIÓN EUROPEA Y CHILE: PARTICULARIDADES Y CONTENIDOS DE UNA RELACIÓN BILATERAL

Lorena Oyarzún Serrano*

El argumento central de este capítulo es que para Chile, uno de los países con más tratados de libre comercio suscritos en el mundo y con una política exterior asumida gran parte de las veces como sinónimo de política comercial, es determinante la relación bilateral con la UE. Incluso a pesar de la crisis económico-financiera que afecta a la zona euro y no obstante la emergencia —y, en algunos casos, consolidación— de los mercados asiáticos como principales socios comerciales para el país sudamericano[1]. Con todo, tanto la UE como Chile deben adoptar medidas para profundizar el vínculo con el fin de adaptarse a los cambios del escenario global. Sus lazos en la dimensión política y en cooperación han tenido un largo desarrollo, pues la UE y sus miembros jugaron un papel importante durante el proceso de recuperación y consolidación democrática en Chile.

La UE ha promovido la cooperación europea al desarrollo y se han convertido en un referente normativo (Freres, 2000; Rogers, 2009; Bretherton, & Vogler, 1999; Duchêne, 1972) con

* Profesora e investigadora en el Instituto de Asuntos Públicos de la Universidad de Chile. <loyarzus@ iap.uchile.cl>

1 Esta investigación contó con financiamiento del Proyecto Iniciación 11110377 del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) y del Programa U-Apoya, de la Universidad de Chile.

el cual la política exterior chilena comparte una visión de fortalecimiento y promoción del multilateralismo, la democracia, la defensa de los derechos humanos y el libre comercio (Klaveren, 2003).

El capítulo se estructura de la siguiente manera: primero se sitúa la relación bilateral en el contexto más amplio América Latina y el Caribe (ALC)/UE. Se distinguen algunas cuestiones problemáticas de la agenda interregional. La segunda parte destaca el por qué de la confluencia entre la estrategia latinoamericana de la UE y la política exterior chilena. La tercera sección analiza los lazos económicos, particularmente los nexos comerciales de Chile con la UE, su evolución y los nuevos desafíos en el marco de la crisis económica. Finalmente, se exponen algunas reflexiones sobre las particularidades del vínculo UE-Chile.

Un marco birregional para relaciones bilaterales

La I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) - Unión Europea, realizada en Santiago de Chile en 2013, congregó a jefes de Estado y de Gobierno y representantes de los 27 países de la UE y de los 33 de la Celac, revelando un intento por posicionar de nuevo la relación entre ambas regiones. Entre los puntos más importantes de la Declaración de Santiago[2] sobresale la idea de promover el desarrollo sostenible, el comercio, la inversión y evadir el proteccionismo. Asimismo, contar con seguridad jurídica y reglas del juego claras, aspecto enfatizado fundamentalmente por los europeos con apoyo del bloque de países de la Alianza del Pacífico (Colombia, Chile, México y Perú). Mientras otro grupo de naciones, entre ellas, Argentina, Bolivia, Cuba, Ecuador y Venezuela, ponían el acento en el derecho soberano de los Estados a exigir inversiones sostenibles y beneficiosas para la ciudadanía.

Este tipo de eventos son percibidos de manera positiva al contribuir en la promoción del multilateralismo y del diálogo político pero, por otra parte, en Santiago también se evidenció que los socios europeos estaban algo más fragmentados, y con la sombra latente de la realización de un referéndum para decidir si Gran Bretaña continúa o no en la UE, con

[2] Para mayor información sobre la Cumbre CELAC-UE véase: http://www. gob.cl/cumbres/celac-noticias-ue/2013/01/27/declaracion-de-santiago.htm

Francia que ha librado una batalla sin ayuda contundente de sus socios europeos y casi completamente sola contra grupos terroristas en Malí o España aún ensimismada tratando de sobrevivir a la crisis económica, social y sobre todo política. De su parte, ciertamente Latinoamérica expuso democracias más consolidadas. Pero continúa siendo una región con tareas pendientes como mejorar la distribución de la riqueza y eliminar la enorme desigualdad imperante en la zona, acabar con el tráfico ilícito de estupefacientes, cambios democráticos en Cuba o el proceso de paz en Colombia. En cuanto a los procesos de integración, la multiplicidad de acuerdos continúa siendo una constante, además de la suspensión a Paraguay de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) y del Mercado Común del Sur (Mercosur), después de la destitución del expresidente Fernando Lugo, en junio de 2012.

Para tener una mayor perspectiva de las relaciones entre la UE y América Latina, se deben revisar sus lazos históricos, económicos y culturales, además del permanente diálogo político a nivel regional, subregional y bilateral desarrollado por más de cuatro décadas (Cienfuegos & Jovtis, 2009)[3]. Asimismo, es necesario tener en cuenta los intereses comunes como, por ejemplo, potenciar la integración, entendida como la mejor herramienta para enfrentar las amenazas y aprovechar las oportunidades, tanto de carácter local como global que surgen del proceso de globalización. A principios de los años noventa, un factor determinante en el escenario global fue el inicio de un sistema posbipolar, mientras que AL se concentró en fortalecer la democracia que se había expandido en todo el continente durante la década anterior. Estos aspectos generaron una estructura de oportunidades favorable a la institucionalización del vínculo entre ambas regiones. En la UE y en AL se reconoce que los derechos humanos y la democracia deben ser una preocupación universal; una idea que fue plasmada mediante la creación de sofisticados regímenes de protección de los derechos humanos y con el establecimiento de cláusulas democráticas en las organizaciones regionales y en sus respectivos acuerdos de asociación.

[3] Sin embargo, es hasta después de la adhesión de España a la Comunidad Europea en 1986 que América Latina comienza a estar mayormente en la agenda de la Europa comunitaria (Blanc, 2005).

En 1999, se celebró la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los países de la UE y ALC en Río de Janeiro y, desde entonces, se han seguido desarrollando con el fin de avanzar en una cooperación más estrecha, ahora en el marco Celac-UE. Las cumbres representan el nivel máximo de institucionalización del proceso de diálogo político, en ellas se propician acciones conjuntas que inciden en el desarrollo de ambas regiones y se intenta generar una actuación más coordinada en el campo internacional. Son un mecanismo de diálogo de carácter permanente dirigido por dos copresidencias, una por cada región. En el caso de ALC, la presidencia regional es elegida por los Estados miembros cada dos años; en la UE, la representación recae en el Servicio Europeo de Acción Exterior. También en los noventa, se trazó la actual estrategia europea basada en el reconocimiento de la importancia del nexo interregional, por lo que se promovió una asociación estratégica con el fin de de fortalecer la democracia, el diálogo político y la integración. Para la UE, los acuerdos de asociación deberían firmarse con todos los países y grupos subregionales, proceso que comprendió, en su primera etapa a México (2000), Chile (2002) y las negociaciones todavía en curso con el Mercado Común del Sur (Mercosur). En julio de 2007, la UE y Brasil anunciaron el plan para convertirse en socios estratégicos, con lo cual el Gobierno de Brasilia se anotó una victoria diplomática al ser reconocido por los 27 miembros de la UE como actor relevante de ALC.

Ahora bien, pese a estos avances, persisten los cuestionamientos sobre la falta de profundización de la agenda UE-AL y la existencia de objetivos muy generales. La UE, en sus relaciones bilaterales con los países latinoamericanos, aplica una aproximación denominada de geometría variable, distinguiendo cada uno de los países en función de si son de renta media o baja. Así se privilegia la intensificación comercial en el caso de países con mejores ingresos, mientras que con los menos adelantados se enfatiza la ayuda al desarrollo y las preferencias arancelarias en el marco del sistema generalizado de preferencias. Desde la UE, las principales críticas a Latinoamérica tienen relación con la inequidad y los bajos estándares en la calidad de vida de los habitantes de la región, lo que se refleja en los altos índices de violencia, inseguridad; pese a que se han aplicado reformas

para paliar dichos males. Del mismo modo, se reprocha la calidad de la democracia:

> En privado algunos europeos no ocultan su desilusión frente a la suerte que han corrido los procesos de democratización en la región, la persistencia de la corrupción y, sobre todo, la incapacidad que han demostrado sus líderes en asegurar condiciones económicas estables y alcanzar un mínimo de gobernabilidad democrática para su países (Klaveren, 2003, p. 54).

Desde ALC, se argumenta que existe un desinterés de la UE por la región, y es que en sus relaciones con el exterior, la cooperación económica y el comercio hacia Latinoamérica poseen un lugar marginal. Con el establecimiento de los objetivos del milenio —propuestos en 2000 en el seno de las Naciones Unidas— la UE reorientó su atención hacia los países más pobres de África; a lo que se sumó la ampliación hacia Europa del este y la reforma de los tratados, realzando, aún más, su interés hacia otras zonas geográficas (Arenal, 2009; Ayuso, 2009). Del mismo modo, el fuerte impacto de la crisis económica en la zona euro, especialmente en Grecia que ha estado al borde de la bancarrota, ha obligado a los europeos a concentrar sus esfuerzos en resguardar la permanencia de la moneda única, evitar el contagio y promover medidas que impidan un episodio similar. Pese a esto, la UE es el mayor donante de ayuda oficial para el desarrollo en ALC, si sumamos los aportes de la Comisión Europea y aquellos de sus 28 países miembros.

Desde las instituciones comunitarias, también se reprocha un estancamiento y una crisis de algunos procesos de integración latinoamericanos. Estas tendencias regionales han sido distinguidas como un tipo de regionalismo ecléctico, que a diferencia del de la década de los noventa, no se centraría en un eje económico-comercial promoviendo un modelo de desarrollo basado en la apertura. La naturaleza del regionalismo actual, denominado por algunos autores como posliberal (Sanahuja, 2010), sería más diverso e incluiría distintas dimensiones (política, social y cultural) y distintos actores e ideologías (Serbin, 2010). En esta línea, en ALC la UE aplica un cambio de su estrategia interregional a una bilateral con el objetivo de avanzar en distintas velocidades. Opción que fue implementada en las negociaciones UE-Colombia y UE-Perú, las cuales se realizaron al

margen de Bolivia y Ecuador. Aunque el cambio de la estrategia latinoamericana de la UE podría entenderse como un desinterés europeo por la integración latinoamericana, para Sanahuja (2011) la vía bilateral es un complemento de la vía birregional. Asimismo, es criticada la negociación de un tratado de libre comercio con Colombia, ya que la UE estaría dando una señal de "premiar" con la suscripción del acuerdo a un país que ha sido muy cuestionado sobre el respeto a los derechos humanos. Recordemos que uno de los principales activos de la UE en ALC es su valor como potencia normativa respecto a la democracia efectiva, respeto a los derechos humanos y cohesión entre otros (Sanahuja, 2011; Arenal, 2009).

Otro punto es la supuesta irrelevancia del vínculo UE-ALC, la cual se manifestaría, por ejemplo, en la escasa participación en las últimas cumbres iberoamericanas. Así, en 2011, en Asunción solo 11 de 21 jefes de Estado acudieron. Mientras, que en la Cumbre de Cádiz de 2012 las ausencias fueron siete[4]. Y si bien no son encuentros UE-ALC, en Europa España es uno de los principales impulsores de la relación birregional y en clave diplomática, además de desplante o indiferencia hacia al país anfitrión (Paraguay), la no asistencia puede interpretarse como un desinterés de ALC hacia Europa. Pero desde una lógica comercial, la situación podría explicarse, debido a que América Latina se ha convertido en el socio comercial más dinámico para China, con un crecimiento anualizado de 31 % en sus exportaciones a la región entre 2005 y 2010 (Cepal, 2011). Por lo que existe un riesgo no solo de no seguir profundizando los intercambios económicos con la UE, sino también debilitarlos concentrando el interés en otras regiones.

Si bien la asociación estratégica interregional ha sido un reflejo de la voluntad, tanto de la UE como de ALC, por fortalecer el multilateralismo en las relaciones internacionales, en ese ámbito existen temas escasamente abordados por su complejidad, el desinterés en alguna de las partes o por la asimetría de poder en la posición negociadora. Uno de esos temas es

[4] Se le recomendó a Paraguay no asistir a la Cumbre de Cádiz para asegurar la mayor presencia de sus vecinos que cuestionan la legitimidad de Federico Franco, quien sustituyó a Fernando Lugo en la presidencia, luego de un cuestionado juicio político al exmandatario.

la migración. Durante las últimas décadas la migración latinoamericana hacia Europa ha aumentado, concentrándose especialmente en España, donde llegó a representar, en 2009, el 37 % de la población extranjera. La mayoría de los migrantes latinoamericanos provienen de países de la Comunidad Andina (CAN) y el Mercosur. Otros destinos importantes en la UE han sido Portugal e Italia, aunque hoy la situación está modificándose, a raíz de la crisis económica que enfrenta la zona euro (Vicente, 2010; Lirola, 2010)[5]. Sin embargo, la realidad de la migración no se incluyó en los primeros acuerdos celebrados entre la UE-CAN (1993) y UE-Mercosur (1995). Posteriormente, y de manera muy genérica, se abordó en los Acuerdos de Diálogo Político y Cooperación celebrados con la CAN y Centroamérica en 2003. Fue con el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, en 2010, que la migración se convirtió en un tópico sensible. Con Chile, que no es un país de origen de emigración importante, la UE contempló en el Acuerdo de 2002 la cooperación en materia de inmigración ilegal, promoviendo su prevención y control, además de ser obligatoria la readmisión de los respectivos nacionales que se encuentran ilegalmente en sus territorios. De esta manera, Santiago se comprometió a readmitir a sus nacionales que estén ilegalmente en el territorio de la UE, sin necesidad de formalidades y si es solicitado por alguno de sus miembros.

Los Estados latinoamericanos fuente de emigración hacia Europa están bajo el Reglamento 539/2001, y a sus nacionales se les exige visado para entrar en la Unión. Mientras que en ALC preocupa la Directiva 2008/115 relativa al procedimiento de retorno de los inmigrantes irregulares. Esta directiva no solo permite el internamiento y expulsión de menores no acompañados, también aumenta el periodo de detención hasta 18 meses y restringe el ingreso a la UE por cinco años. En este sentido, se acusa la falta de un abordaje multidimensional del problema, dejando fuera aspectos tan relevantes como los relativos al tráfico ilícito de personas, especialmente de niños y mujeres (Lirola, 2010). Así, en la VI Cumbre UE-ALC (2010) se estableció como objetivo lograr un mayor conocimiento de las realidades de

[5] Con este escenario, podría abrirse una oportunidad para abordar el tema de manera más holística, considerando la crítica situación que están viviendo algunos sectores de la población europea, que incluso los ha llevado a emigrar hacia otros países buscando mejores condiciones de vida.

la migración y promover la protección de los derechos humanos, además de identificar los ámbitos de interés común y fomentar la colaboración sobre cuestiones específicas. Pero hasta el momento, la UE se ha centrado en la gestión de la inmigración irregular en su territorio, tal como se ha advertido en los acuerdos con la CAN, Centroamérica y Chile, enfatizando la readmisión de los nacionales respectivos.

En otro tema, la UE considera imperioso afrontar las convulsiones sociales y situaciones de desgobierno en América Latina, que, según la lectura europea, conducen a la ingobernabilidad. También los europeos han enfatizado la necesidad de eliminar las barreras de acceso a los mercados y a los recursos naturales de ALC, como se evidenció durante la I Cumbre Celac-UE, donde también se reiteró el cuidado del medio ambiente, el combate al terrorismo y tráfico ilícito de estupefacientes. Respecto a este último punto, la UE ha priorizado la colaboración internacional con el fin de mejorar la coordinación con países productores y de tránsito en ALC. En Colombia, uno de los principales productores de cocaína en el mundo, la UE ha presentado su cooperación como una acción solidaria que, según Molano-Cruz (2009), refuerza la imagen que diversos actores, gubernamentales, políticos, académicos, entre otros, tienen sobre la estrategia alternativa de la UE como actor alternativo de las políticas más tradicionales de "lucha contra las drogas" asociadas a Estados Unidos. Sin embargo, el mismo autor sostiene que la estrategia Europea tampoco habría logrado disminuir ni la producción ilícita de cocaína en Colombia ni el consumo ilícito en Europa.

En Centroamérica, una de zonas más afectadas por el narcoterrorismo y en donde algunos de sus Estados tienen graves dificultades para mantener el control en su territorio, la UE, en colaboración con el Sistema de Integración Centroamericano (Sica), implementó en 2009 un programa de control y lucha contra el tráfico ilegal de armas pequeñas y ligeras en el marco del programa de Control de Armas Pequeñas y Ligeras del Sica. La idea fue aportar al mejoramiento de las capacidades institucionales en la lucha contra el tráfico ilícito de armas de fuego y reducir su incidencia en crímenes y violencia. Además, en apoyo a la Estrategia de Seguridad de Centroamérica se acordó una segunda fase de este proyecto con una

contribución de 2,3 millones de euros[6]. Particularmente en el caso de Chile, identificado en la UE como país de ingresos medios, los temas de migración, narcotráfico o terrorismo no son prioridad. El acento, en cambio, se centra en el ámbito económico-financiero, como veremos en las siguientes páginas.

La Unión Europea en la política exterior de Chile[7]

Las relaciones institucionales UE-Chile se pueden situar en 1964 cuando fue instalada en Santiago la Oficina de la Comunidad Europea para Latinoamérica que posteriormente, al fusionarse los ejecutivos de las Comunidades Europeas (CEE, Ceca y la Euratom), se transformó en la Delegación de la Comisión Europea para Latinoamérica (1967). Desde ese entonces se ha establecido una activa relación bilateral, incluso durante el periodo comprendido entre 1973-1990, cuando la colaboración con varios países europeos se vio interrumpida a raíz del quiebre democrático en Chile y la instauración de la dictadura militar[8]. Tras el restablecimiento de la democracia en el país suramericano las relaciones con las instituciones comunitarias de la UE y gobiernos europeos fueron reanudadas, el principal eje fue el respeto a la democracia, las libertades individuales y los derechos humanos. Fundamentos en los que se concentró la UE, símbolo

---

6 Dichas iniciativas para erradicar la violencia y el narcotráfico son parte de la estrategia de cooperación regional de la UE para el período 2007-2013, que ha asumido la seguridad regional como eje prioritario. En ese marco, la UE y el Sica implementaron el Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (Sefro) que cuenta con un aporte de la UE de 5,5 millones de euros.

7 Este apartado del texto se basa fundamentalmente en los datos e información proporcionada en las siguientes páginas electrónicas institucionales: http://eeas.europa.eu/delegations/chile/eu_chile/political_relations/index_es.htm; http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/index.php?option=com_ content&view=article&id=49&Itemid=84; http://chileabroad.gov.cl/ue/relacion-bilateral/relacion-bilateral-chile-unioneuropea/ y http://www.minrel.gob.cl/prontus_minrel/site/artic/20080722/pags/ 20080722130343 .php

8 Durante el período de la dictadura la colaboración continuó, pero desde los países europeos y organizaciones de la sociedad civil hacia los partidos políticos de oposición u organizaciones no gubernamentales, particularmente las de defensa de los derechos humanos en Chile.

de su poder civil (poder blando) y de su política exterior con terceros países, buscando influenciar por medio de la persuasión y de la idea de tener valores compartidos que contribuyen con la justicia y el buen gobierno (Freres, 2000).

En 1990, Chile y la UE firmaron un Acuerdo de Cooperación que posteriormente fue reemplazado por el Acuerdo Marco de Cooperación (1996) cuyo objetivo fue establecer una asociación política y económica entre las partes. El alto grado de diálogo alcanzado se consagró en 2002 con la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica Chile-UE y sus Estados miembros. Del mismo modo, en septiembre de 2002 firmaron un tratado de Colaboración Científica y Tecnológica; y en 2005, un Acuerdo Horizontal en el ámbito del transporte aéreo. El Acuerdo Asociación Estratégica entró en vigor en 2003 con la parte relativa al comercio, mientras que en 2005 lo hizo en su totalidad, después de la ratificación de todos los Estados parte. De esta manera, se intensificaron tres dimensiones: diálogo político, relación comercial y cooperación. Como objetivo principal del diálogo político se consideró la difusión, el desarrollo y la defensa común de valores democráticos, especialmente el respeto de los derechos humanos, la libertad de la persona y el Estado de derecho, incluyendo la cooperación en política exterior, de seguridad y terrorismo (Blanc, 2005).

Desde 1998 Chile ha participado en las reuniones de diálogo político UE-Mercosur en su calidad de miembro asociado del bloque suramericano, y posteriormente en el marco del Acuerdo de Asociación UE-Chile. Esta dimensión se desarrolla en un esquema de tres categorías: jefes de Estado y de Gobierno, ministerial y funcionarios de alto nivel. En el plano ministerial, en el marco del Consejo de Asociación UE-Chile se celebran reuniones para supervisar la implementación del Acuerdo, por ejemplo, algunas de ellas han sido la de Atenas de 2003; el Consejo de Luxemburgo (2005) o el de Bruselas de 2007. También estableció una Comisión Parlamentaria Mixta UE-Chile, con facultad de solicitar información sobre las decisiones del Consejo de Asociación y de presentar recomendaciones, cuya primera reunión fue en Valparaíso en noviembre de 2003. Como complemento a

estos organismos, en 2005 se instauraron los diálogos sectoriales en torno a educación y políticas sociales.[9]

En la dimensión de la cooperación, se ha dado prioridad al fortalecimiento y promoción de los derechos sociales fundamentales, el desarrollo social-económico y la protección del medio ambiente. Particularmente, en el Acuerdo se hace mención a la cooperación en ciencia, tecnología, sociedad de la información, en el ámbito de la cultura, sector audiovisual y educación, comprometiéndose a dar apoyo en el acceso a la educación de los grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos. Como se mencionó anteriormente en el texto, se incorporó la colaboración en temáticas de inmigración ilegal. Otras materias son relativas al apoyo a la integración regional y aunar esfuerzos para prevenir y reducir la producción, comercio y consumo ilícito de drogas (Blanc, 2005).

Pero para entender el vínculo UE-Chile es relevante mencionar algunos rasgos del país sudamericano que influyen en la definición de su política exterior, entre ellos la estabilidad institucional proporcionada por la presencia de fuerzas políticas organizadas, la relativa homogeneidad de su población y su angosta geografía que le ha permitido un mayor control del territorio (Whilhelmy & Durán, 2003; Colacrai & Lorenzini, 2005). Del mismo modo, la existencia de un régimen presidencialista que en el ámbito de la política exterior se manifiesta en el casi absoluto control del ejecutivo. Respecto a los principios que rigen su política, según el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, son el respeto del derecho internacional e integridad territorial, la promoción de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Fundamentalmente, en Chile se ha reconocido que la democracia es el sistema político más apropiado para resguardar los derechos esenciales del ser humano, la inclusión social, el diálogo, la igualdad de oportunidades, la cohesión social y el ejercicio pleno de las libertades fundamentales, pues son garantizados de mejor forma cuando impera el Estado de derecho.

---

[9] Sobre el tema véase: www.observatorioueal-alop.eu/wcm/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84

La responsabilidad de cooperar es otro principio de la política exterior chilena, reconociendo que la interdependencia genera oportunidades entre Estados y de estos con otros sujetos internacionales para enfrentar coordinadamente amenazas y problemas que de manera aislada son imposibles de resolver. En esta línea, se reconoce la relevancia de impulsar el compromiso con la cooperación, a través de recursos técnicos y humanos en todos los foros multilaterales, regionales, subregionales y bilaterales, en los que se abordan temáticas de naturaleza transnacional. Áreas prioritarias de la política exterior chilena son: a) la promoción de sus intereses económicos y la asociación comercial con otros países. Chile depende fuertemente del comercio, incluso su política exterior es visualizada como una herramienta para favorecer la internacionalización de la economía y el desarrollo económico y social; b) el fortalecimiento de la integración regional en el marco del proceso de globalización, aprovechando la asociación y complementariedad entre los Estados con el propósito de obtener mayores beneficios para el país y la región[10]; c) el mejoramiento de la imagen de Chile en el exterior; d) la difusión de la cultura chilena en el exterior; e) la promoción de la paz y la seguridad internacional; f) el apoyo a los intereses marítimos y antárticos de Chile; g) el impulso de la seguridad energética de Chile; h) el favorecimiento del ingreso del país en las redes de ciencia y tecnología mundiales; i) el contribuir al impulso del multilateralismo.

Este último objetivo es clave en la política exterior de Chile, dado que para un país de rango medio en términos de desarrollo y poder relativo, el multilateralismo es una mecanismo útil y eficaz en la creación de reglas y disciplinas internacionales transparentes que posibiliten la participación a los diversos actores del sistema internacional (Durán & Oyarzún, 2010). El multilateralismo en la política exterior chilena es entendido como una pieza fundamental para encarar los desafíos, fortalecer la presencia del país en los organismos internacionales, aportando al sistema multilateral su visión y sus capacidades. Así, Chile ha trabajado en las tareas de mantenimiento de la paz y de la seguridad en el marco de Naciones Unidas en

[10] Además, se da especial relevancia al desarrollo de la infraestructura regional, el fortalecimiento de la conectividad, la coordinación de políticas sociales, la reducción de la pobreza, la integración energética, el diálogo político y el libre comercio. Para profundizar sobre el papel del multilateralismo desde una perspectiva latinoamericana véase Legler (2010).

Haití. Mientras que, según el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el plano económico, el multilateralismo incentiva el establecimiento de principios y la creación de normas y reglas transparentes en los foros y organismos internacionales y regionales especializados, incluidos la Organización de las Naciones Unidas y sus agencias, la Organización Mundial del Comercio y las instituciones de BrettonWoods.

Ahora bien, aunque ha existido una relativa continuidad en los principios de la política exterior chilena, se advierten algunas variaciones que responden a momentos históricos específicos. En este sentido, es relevante señalar que desde 1990, recuperada la democracia en el país y hasta marzo de 2010, la Concertación de Partidos por la Democracia gobernó ininterrumpidamente por cuatro periodos presidenciales. Durante este tiempo, la Concertación desarrolló una estrategia que tuvo como eje central recomponer las dañadas relaciones bilaterales, regionales y globales por efecto de una dictadura que mantuvo casi aislado al país durante 17 años. Las cuatro administraciones posdictadura, aunque con distintos énfasis, aplicaron la misma lógica de política exterior, dando especial importancia a la defensa de la democracia. Así, por ejemplo, en 1991 Chile suscribió durante la celebración de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA) la Declaración de Santiago sobre Protección de la Democracia. En esa misma línea, Chile respaldó en el ámbito multilateral fuertemente la creación del Consejo de Derechos Humanos de Naciones Unidas (Durán & Oyarzún, 2010). Pero en marzo de 2010 y después de 20 años de gobiernos de la Concertación, asumió el poder el empresario y militante del partido Renovación Nacional, Sebastián Piñera (2010-2014), representando a la centroderecha a través de la coalición denominada Alianza por Chile[11]. Durante su administración se han advertido algunas diferencias

[11] Hace más de cincuenta años que en Chile no asumía, de manera democrática, un gobierno de centro derecha. La Alianza Por Chile está compuesta por el Partido Renovación Nacional (RN) y la Unión Demócrata Independiente (UDI), este último partido de tendencia más conservadora. Sin embargo, en las elecciones presidenciales de 2009, Piñera fue apoyado por un segmento más amplio y heterogéneo, agrupado bajo la Coalición por el Cambio que integró a los partidos de la Alianza por Chile; al partido político Chile Primero y a los movimientos Norte Grande y Humanista Cristiano.

respecto a la relación con ALC y particularmente con los vecinos. Así, en la Cumbre de la Unidad celebrada en México (2010) y en la que los líderes de la región crearon la Celac, el gobierno destacó la importancia de robustecer la OEA[12].

También se destaca la promoción de Chile como *global trader*, entendiendo la política comercial como sinónimo de política exterior, lo que se reflejó en el nombramiento del Ministro de Relaciones Exteriores de la época, un ingeniero civil industrial, Master en *Business Administration* de la Universidad de Chicago y quien se había desempeñado como Presidente del Instituto Chileno de Administración Racional de empresas, corporación sin fines de lucro que entiende a la empresa privada como promotora del desarrollo del país. Se ha priorizado entonces la intensificación de las relaciones económicas del país, profundizando y, en algunos casos, desarrollando una política activa hacia diversas regiones del planeta, pero dando énfasis a los vínculos con China y Asia-Pacífico; lo que explica la membresía plena del país en la Alianza del Pacífico.

En este contexto, a pesar de las grandes dificultades derivadas de la crisis económica, para Chile la UE sigue siendo un importante socio comercial y referente en materia de integración regional. El país mantiene su interés en profundizar el diálogo político con la Europa comunitaria y sus Estados miembros, además de consensuar iniciativas en asuntos de interés global, especialmente en ámbitos como la promoción de la cohesión social, el fortalecimiento de las instituciones democráticas, la estabilidad económica y la seguridad jurídica. Es en este sentido que se inscribe la organización de la I Cumbre Celac-UE, con la presencia de los más altos representantes de sesenta países para tratar el tema central de una "Alianza para el Desarrollo Sustentable: promoción de inversión de calidad social

[12] La OEA, desde sus inicios como organización regional ha sido cuestionada por ser percibida como un mecanismo hegemónico de Estados Unidos incapaz de velar por el interés común. Debido a dichas críticas se inició un proceso de reformulación que aún está en marcha. Paralelamente se incorporó Canadá al bloque regional, pero lo cierto es que aún no logra convertirse en un referente legitimado por todos en la región. Sobre la política exterior y desafíos del gobierno del Presidente Piñera véanse Yopo (2011) y Huneeus (2011).

y ambiental". La Cumbre fue percibida como una excelente oportunidad para Chile, no solo para ejercer su práctica del multilateralismo y proyectar su imagen internacional, sino también para promover la liberación del comercio y las inversiones con la UE que, como se observará en las siguientes páginas, son ejes fundamentales en la política exterior del país.

Los vínculos económicos y comerciales UE-Chile[13]

Chile a mediados de los años setenta inició un proceso de apertura unilateral y se convirtió en el primer país de la región latinoamericana en adoptar ese modelo que posteriormente fue complementado con acuerdos selectivos. La opción de promover la apertura económica al mundo se gestó cuando, en plena dictadura militar y ante la grave crisis económica que afectó a América Latina (1981-1982), se abandonó el modelo de industrialización por sustitución de importaciones. Los cambios también implicaron una reducción considerable del papel del Estado. Por ejemplo, se promulgó en la década del setenta el Decreto-Ley 600 que incorporó el principio de Trato Nacional y liberalizó el régimen de inversiones extranjeras. Respecto al capital financiero, compuesto a su vez por flujos ligados al mercado de capitales (bonos, acciones) y al movimiento de créditos, se agregó la autorización para las personas naturales y las empresas a ingresar libremente capitales del exterior (Guardia, 2011).

A partir del restablecimiento democrático en el país, se inició un intenso proceso de política internacional que, manteniendo el modelo de apertura, buscó agregar reciprocidad de las contrapartes. Para ello se desplegó una "diplomacia comercial" con el fin de negociar en el marco multilateral y también acuerdos de comercio selectivos. De hecho, desde los años noventa, la política exterior chilena ha tenido un fuerte énfasis en la política comercial, lo que ha significado aumentar el intercambio con el exterior, que pasó de poco más de US$12.000 millones en 1990 a más de US$ 120.000 millones en 2010, permitiendo ampliar la base exportadora del país, en especial hacia el sector agroalimentario y forestal (Guardia, 2011). En la actualidad, Chile tiene con 60 países 22 acuerdos comerciales que le otorgan un mercado que alcanza al 62,5 % de la población del mundo

[13] Los datos y cifras de esta sección fueron obtenidos de: Cepal (2011), Departamento de Estudios (2011a, 2011b), Guardia (2011) y Oyarzún (2013).

y 4302 millones de los potenciales clientes. Asimismo, el 93 % del intercambio comercial de Chile con el mundo se produce con países con alguna preferencia comercial.[14] Y esto a pesar de que los últimos años han estado marcados por la crisis económica y financiera mundial iniciada en 2008 que aún tiene debilitadas a gran parte de las economías europeas y a la estadounidense, lo que provoca incertidumbre sobre una pronta recuperación. Frente a esta crisis, Chile, al igual que ALC, se encontró en una mejor posición. El volumen de las exportaciones de los países en desarrollo creció 17 % en 2010, comparado con el 13 % de los países industrializados. Del mismo modo, ALC se ha constituido en el principal destino de las exportaciones de Estados Unidos (absorbiendo 23 % de las mismas en 2010, contra 22 % de Asia y 19 % de Canadá) y en el segundo principal origen de sus importaciones (19 % en 2010, tras 34 % de Asia). En tanto, la región representa solo 2 % del comercio total de la UE, muy por debajo de los envíos a los mismos países que componen la UE (64 %) y Asia (10 %) (Cepal, 2011).

En Chile, en el primer semestre de 2011 sus exportaciones totalizaron US$ 41.308 millones, con una tasa de expansión anual de 26 %, superando los niveles experimentados en 2008 en igual periodo, lo cual se manifestó en el aumento de las exportaciones de cobre, expandiéndose a una tasa anual de 22 % y con ventas externas que ascendieron a US$ 22.137 millones. Los principales mercados de destino de las exportaciones chilenas, en orden decreciente, son China, la UE, Estados Unidos y Japón, concentrando en su conjunto, más del 60 % de las exportaciones (Departamento de Estudios, 2011a, 2011b).

Ahora bien, pese a su menor dinamismo, la UE se ha mantenido como un relevante actor económico. En este sentido, el Acuerdo de Asociación Económica UE-Chile ha permitido seguir adecuadamente con el intercambio comercial, generando durante el periodo 2003-2010 un crecimiento acumulado de 165 %, una tasa media anual de 12,9 % e intercambios que ascendieron a US$ 119.734 millones durante 2010[15]. Del mismo

[14] Dirección de Relaciones Económicas Internacionales. Para mayor información véase: http://www.direcon.gob.cl/

[15] El Acuerdo de Asociación Económica UE-Chile admite que una gran mayoría de productos chilenos ingresen con arancel cero a un mercado con alto poder adquisitivo y cercano a los 500 millones de habitantes.

modo, Chile se ubica en el puesto 52 en el *ranking* mundial como proveedor de la UE, mientras que la UE es el segundo socio comercial de Chile. Durante 2010, las exportaciones chilenas hacia la UE alcanzaron los US$ 12.173 millones, con una expansión promedio anual de 13 % en el periodo 20032010 (Departamento de Estudios, 2011a). Aunque para Chile su relevancia no solo se debe a las cifras involucradas en las exportaciones, sino también por la variedad de productos que vende hacia Europa.

Los ocho años de vigencia del TLC UE-Chile han influido en la accesibilidad a los mercados, ya que con el proceso de desgravación arancelaria se ha provocado que cerca del 100 % del total exportado ingrese libre de aranceles al mercado europeo. En la actualidad, son 7.426 productos los que gozan de plena desgravación y representan el 94 % del total de productos negociados y el 97,3 % del valor total de las exportaciones de Chile dirigidas a la UE (ver cuadro 1). Se han concedido preferencias a las exportaciones de Chile disponiendo plazos de desgravación arancelaria de 0, 4, 7 y 10. Para el país suramericano un beneficio relevante son los cupos otorgados para un grupo de productos considerados sensibles, que se dividen en cinco categorías: 1) carnes (bovina, porcina, ovina y de ave); 2) quesos, ajos, cereales, hongos preparados y cerezas preparadas; 3) confitería, chocolatería y galletería; 4) merluza y salmón ahumado, y 5) atún en conserva (Departamento de Estudios, 2011a).

Cuadro 1. Acuerdo Asociación Estratégica Chile-UE y desgravación arancelaria

	n.º de ítems	**%**	**% valor exportado**
Arancel 10	**7.426**	**94**	**97.3**
Desgravación diez años	**200**	**2.5**	**1.4**
Cláusulas de revisión evolutiva	**276**	**3.5**	**1.3**
Total	**7.902**	**100**	**100**

Fuente: elaboración propia con base en Departamento de Estudios (2011a).

A partir de 2003, año de entrada en vigencia del Acuerdo de Asociación, destaca el dinamismo del comercio chileno con la UE (ver cuadro n.º 2). Los principales productos exportados de Chile hacia la UE están ligados a la explotación de recursos naturales, el cobre, pero también la madera. Entre las empresas con mayores volúmenes de ventas se encuentra la Corporación Nacional del Cobre, con envíos totales por US$ 1.975 millones, concentrando el 21,3 % del total exportado en el año 2009, luego, la Minera Escondida Limitada con una participación de 6,5 %. Por otra parte, las exportaciones diferentes al cobre de Chile hacia la UE casi se duplicaron, y en 2010 ascendieron a US$ 5.448 millones y pasaron a representar el 44,7 % de las exportaciones totales. Ese año, los principales socios de destino de las exportaciones no cobre fueron Holanda, España, Inglaterra, Bélgica, Italia y Francia. Del mismo modo, las exportaciones de la UE hacia Chile han aumentado más de dos veces desde la entrada en vigencia del acuerdo; mientras que durante 2010 tuvieron una expansión anual de 13 %. Y aunque las importaciones desde la UE son más diversificadas, sobresalen los aceites crudos de petróleo o de mineral bituminoso como principal producto que vende la UE a Chile (7,6 % del total importado) por montos que ascienden a los US$ 574 millones, también destaca la mayor internación de automóviles de turismo (Departamento de Estudios, 2011a).

Cuadro 2. Comercio Exterior de Chile-Unión Europea (2010)

Exportaciones Chile-UE (miles de millones US$)	**12.713**
Crecimiento exportaciones Chile-UE (tasa de variación promedio anual, 2003-2010)	**13,2 %**
Crecimiento exportaciones Chile-mundo (tasa de variación promedio anual, 2003-2010)	**18,7 %**
Ranking de la UE en las exportaciones de Chile	**2**
Participación de la UE en las exportaciones de Chile	**17,8 %**
Importaciones Chile-UE (miles de millones US$)	**7.561**
Crecimiento importaciones Chile-UE (tasa de variación promedio anual, 2003-2010)	**12,4 %**
Crecimiento importaciones Chile-mundo (tasa de variación promedio anual, 2003-2010)	**16,9 %**
Ranking de la UE en las importaciones de Chile	**4**
Participación de la UE en las importaciones de Chile	**14,3 %**

Fuente: Elaboración propia con base en Departamento de Estudios (2011a).

Respecto a la inversión extranjera directa (IED), la UE es una de las mayores fuentes en el país, así es como desde 1974 hasta 2010 la inversión acumulada proveniente de los miembros del bloque europeo llegó a US$ 29.099 millones, que constituyeron el 37,9 % de la inversión extranjera total recibida por el país en dicho periodo. En ese lapso las inversiones se dirigieron principalmente a los sectores de electricidad, gas y agua, elevándose a US$ 8.935 millones. Un patrón similar a las inversiones de la UE en el resto de ALC, a nivel bilateral e interregional. Mientras que en septiembre de 2010, la IED en Chile proveniente de la UE ascendió a US$ 79 millones y se realizó fundamentalmente en seguros, servicios financieros, electricidad gas y agua con Inglaterra, Noruega, Holanda y España como principales inversores.

Por otra parte, la inversión chilena directa en la UE ascendió a US$ 847 millones en 2010, concentrándose en el sector servicio (financieros, construcción, transporte y comunicaciones) con un 60,1 % de participación; seguidamente el sector industrial (áreas metalúrgicas, químicas y de alimentos) con un 39,9 % de participación. Del mismo modo, en Europa se están desarrollando proyectos en las áreas de minería e informática en las que participan empresas chilenas, pero no existen datos concretos sobre los montos involucrados. El principal país receptor de la inversión chilena es España (US$ 441 millones), luego vienen Francia (US$ 218 millones), Bélgica, (US$ 70 millones), Malta (US$ 38 millones) e Italia (US$ 29 millones), los cuales en conjunto concentran el 94 % de la inversión chilena en la UE[16]. Las relaciones económicas y comerciales entre Chile y la UE no han experimentado mayores dificultades ni en la implementación ni en la aplicación de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Asociación. Durante 2012 se negoció una profundización y renovación del acuerdo. Los temas en curso hacen referencia a los derechos de propiedad intelectual; los servicios aéreos, para lo cual Chile informó el interés por suscribir un acuerdo de servicios aéreos para un futuro acuerdo de cielos abiertos (Departamento de Estudios, 2011a).

[16] Existirían más de cincuenta proyectos de inversión desarrollados por empresas con capitales chilenos (Departamento de Estudios, 2011a).

Conclusión

A través del capítulo, hemos demostrado que la relación UE-Chile se ha desarrollado paralelamente a las relaciones macro UE-ALC, pero con sus propias dinámicas y especificidades. Ahora bien, aunque el examen del vínculo bilateral UE-Chile, en sus tres dimensiones de diálogo político, cooperación y comercio, refleja un balance positivo, luego de la realización del VIII Comité de Asociación Chile-UE en Santiago (2010) se detectaron algunas acciones para reforzar la relación bilateral, entre ellas, la necesidad de perfeccionar sistemas de alerta temprana, prevención y preparación ante los desastres naturales, reacción ante emergencias y manejo de desastres[17]. Asimismo, iniciativas para fomentar el desarrollo regional y el diálogo sectorial sobre seguridad y salud en el trabajo, proyecto impulsado por el Programa de Apoyo a la Cohesión Social UE-Chile. La misión de evaluación a los programas de apoyo a la cohesión, en tanto, valoró la coherencia de la acción y ejecución en los proyectos implementados por las instituciones y los actores públicos y privados receptores de los fondos europeos[18]. En esa misma línea, el programa de cooperación financiera y técnica UE-Chile para el periodo 2007-2013 está enfocado en las áreas de cohesión social, innovación y competitividad, educación superior y ciencia y tecnología. Además, la UE colabora en el desarrollo y el financiamiento de proyectos de actores no estatales relacionados con los derechos humanos, derechos de pueblos indígenas, medio ambiente, energía y cambio climático y apoyo a la sociedad civil[19].

---

[17] Después del devastador terremoto que Chile sufrió en febrero de 2010, distintos países enviaron ayuda para paliar la situación de emergencia. En esa oportunidad, la UE y sus Estados miembros donaron más de 26 millones de euros.

[18] Las misiones de evaluación son un mecanismo implementado por la UE para evaluar los resultados de la cooperación que otorga en torno a ocho ejes: pertinencia, eficiencia, eficacia, impacto, sostenibilidad, coherencia, valor agregado europeo y visibilidad de la cooperación.

[19] En la actualidad se desarrollan 49 proyectos de cooperación tanto con el Gobierno de Chile como con organizaciones no gubernamentales a lo largo de todo el país. Para mayor información consultar: http://eeas.europa.eu/delegations/chile/projects/overview/index_es.htm 20 Hasta 2010 estuvo activo el programa Alban para becas de posgrado.

En el marco del diálogo político UE-Chile, una de las tareas es atender a los cambios en el escenario global, regional y sobre todo local que están afectando el vínculo y podría derivar en una redefinición que signifique su irrelevancia. En el caso de la UE, los desafíos se relacionan con la actual crisis económica, política y social, fundamentalmente con la cohesión interna y la capacidad de aunar voluntades para superar este crítico periodo, profundizando en mayor integración y salir adelante con más Europa. En Chile, si bien su sostenido crecimiento económico le permitió, en 2010, ser miembro de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico, se requiere con urgencia implementar mecanismos para mejorar la distribución de la riqueza, el acceso y la calidad de la educación que promovería justicia y paz social. Se han generado algunos avances en el ámbito de la educación superior, donde la UE destina fondos a través de programas como el Alfa para cooperación entre universidades; los acuerdos científico-tecnológicos o el programa Erasmus Mundus, entre otros[20]. Por lo tanto, existe una oportunidad para mejorar la relación, identificando intereses y problemas comunes, para abordar de manera conjunta demandas transnacionales de sus ciudadanos.

En la dimensión económica comercial, la UE y Chile comparten visiones similares respecto la promoción de la liberación del comercio y protección de inversiones; y sus vínculos no han experimentado mayores dificultades, ni en la implementación ni en la aplicación de los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo de Asociación. La vigencia del TLC UE-Chile y el proceso de desgravación arancelaria han provocado que cerca del 100 % del total exportado ingrese libre de aranceles al mercado europeo, destacando también el dinamismo de las exportaciones. Sin embargo, es interesante señalar que en el actual contexto de crisis económica global se podría abrir una ventana de oportunidad para establecer negociaciones más simétricas en las que, por ejemplo, se aborden las cuotas a productos agropecuarios desde el país suramericano hacia la UE, así como la exigencia de promover inversiones sustentables y de calidad. Es decir, negociaciones en las que se respeten los derechos laborales, el medio ambiente y que exista transferencia de tecnología en el país receptor de ella. Ciertamente, en la UE y Chile el multilateralismo es entendido como la mejor y más justa vía para desenvolverse en un mundo cada vez más interdependiente, pero no por ello más simétrico.

Referencias

Arenal del, C. (2009). *Las relaciones entre la UE y América Latina:* ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista? (Documento de trabajo 36/2009). Madrid: Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/ contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ america+latina/dt36-2009

Ayuso, A. (2009). Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana. Equilibrios y asimetrías. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals, 85-86,* 185-209.

Blanc, A. (2005). Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio. *Estudios Internacionales, 38*(151), 73-116.

Bretherton, C., & Vogler, J. (1999). *The European Union as a global actor.* Londres: Routledge.

Cepal. (2011). *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 20102011.* Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/44349/La_region_en_la_decada_de_las_economias_emergentes_PANINSAL_2011.pdf

Cepal. (2012). *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile: Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/ xml/4/48594/P48594.xml&xsl=/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl

Cienfuegos, M., & Jovtis, I. (2009). Las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica: estado actual y perspectivas. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales, 17,* 1-24. Recuperado de http://www.reei.org/index.php/revista/num17/articulos/negociacionesacuerdo-asociacion-entre-union-europea-centroamerica-estado-actualperspectivas

Colacrai, M., & Lorenzini, M. (2005). La política exterior de Chile: ¿excepcionalidad o continuidad? Una lectura combinada de "fuerzas profundas" y tendencias. *CONfines, 1*(2) ,45-63

Departamento de estudios [DIRECON]. (2011a). *Evaluación de las relaciones económicas y comerciales entre Chile y la Unión Europea a ocho años de la entrada en vigencia del acuerdo de Asociación Estratégica*. Chile: Departamento de Estudios de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

Departamento de estudios [DIRECON]. (2011b). *Informe de comercio exterior de Chile al primer trimestre de 2011*. Chile: Departamento de Estudios de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales.

Duchêne, F. (1972). Europe's role in world peace. En R. Mayne (Ed.), *Europe tomorrow: sixteen europeans look ahead* (pp. 32-47). Londres: Fontana.

Durán, R. & Oyarzún, L. (2010). El escenario regional como complemento a los tratados de libre comercio. En D. Tussie & P. Trucco (Eds.), *Nación y Región en América del Sur* (pp. 203-260). Buenos Aires: Teseo.

Freres, C. (2000). The European Union as a Global "Civilian Power": development cooperation in EU-Latin American Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, *42*(2), 63-85. doi: 10.1111/j.1548-2456.2000.tb00137

Guardia, A. (2011). La inconclusa inserción económica-comercial de Chile. En J. Ensignia., C. Fuentes & M. Fernández (Eds.), *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* (pp. 61-18). Santiago: Fundación Chile 21; FriedrichEbert-Stiftung.

Huneeus, C. (2011). Las dificultades de la alternancia después de cuatro gobiernos: el primer año del gobierno de Sebastián Piñera en Chile. En C. Malamud., F. Steinberg & C. Tejedor (Eds.), *Anuario Iberoamericano 2011* (pp. 97-13). Madrid: Real Instituto Elcano.

Klaveren van, A. (2003). América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica. *Estudios Internacionales, 36*(143), 53-67.

Legler, T. (2010). El perfil del multilateralismo latinoamericano. *Foreign Affairs Latinoamérica, 10*(3) , 2-5.

Lirola, I. (2010). La inmigración en el marco de las relaciones UE-América Latina: perspectivas y desafíos. En E. Rey y P. Calvo (Eds.), *Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Actas del XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles. Santiago de Compostela 15-18 de septiembre de 2010* (pp. 22592277). Santiago de Compostela: Universidad de Santiago de Compostela. Recuperado de http://halshs.archives-ouvertes.fr/docs/00/53/16/23/PDF/ AT16_Lirola.pdf

Molano-Cruz, G. (2009). El apoyo de la Unión Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia. Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes. *Análisis Político, 22*(66), 100122.

Oyarzún, L. (2013). When trade policy is not enough: opportunities and challenges for Chile's international insertion. *Journal of Iberian and Latin American Research*, *19*(2), 268-285.

Rogers, J. (2009). From 'Civilian Power' to 'Global Power': explicating the European Union's 'Grand Strategy' through the articulation of discourse theory. *Journal of Common MarketStudies, 47*(4), 831-862.

Sanahuja, J. (2010). La construcción de una región: Sudamérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos & J. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración América del Sur* (pp. 87-134). Barcelona: Fundación CIDOB.

Sanahuja, J. (2011). Las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia. En C. Malamud, F. Steinberg, & C. Tejedor (Eds.), *Anuario Iberoamericano 2011* (pp. 23-42). Madrid: Real Instituto Elcano.

Serbin, A. (2010). Regionalismo y soberanía nacional en América Latina. De anarquía y despertares (Documentos). Buenos Aires: Nueva sociedad. Recuperado de http://www.nuso.org/userView/notas/serbin.pdf

Vicente, T. (2010). Latin American immigration to Spain [en línea]. *Migration Citizenchip* Education. Recuperado de http://www.migrationeducation.org/48.1.html?&rid=162&cHash=96b3134cdb899a06a8ca6e12f41eafac.

Wilhelmy, M. & Durán, R. (2003). Los principales rasgos de la política exterior chilena entre 1973 y 2000. *Revista de Ciencia Política, 23*(2), 273-286.

Yopo, B. (2011). La política exterior del nuevo gobierno: entre el discurso y un necesario pragmatismo. En J. Ensignia, C. Fuentes., & M. Fernández (Eds.), *Política exterior en el Chile postconcertación: ¿quo vadis?* (pp. 85-97). Santiago de Chile: Fundación Chile 21; Friedrich Ebert Stiftung.

Capítulo 4.

BILATERALISMO, INTERREGIONALISMO Y ENFOQUE GLOBAL: DILEMAS DE LA UNIÓN EUROPEA FRENTE A AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Anna Ayuso*

La asociación estratégica lanzada en 1999 por los jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe (ALC) y la UE pretendía consolidar un espacio de concertación política y de cooperación interregional complementado con el progresivo establecimiento de una zona de libre comercio eurolatinoamericana, como lo estipula la Declaración de Río (celebrada en 1999), inicialmente programada para 2012, pero que en el contexto de la I Cumbre UE-Comunidad de Estados de América Latina Caribe (Celac) en Santiago de Chile, celebrada el 26 y 27 de enero de 2013 se postergó para "no más allá de 2015" (Eurolat, 2013). Ese propósito pareciera, sin embargo, diluirse en un horizonte de incógnitas debido muy especialmente a las tensiones provocadas por la crisis financiera internacional en la zona euro. Esta coyuntura se suma a los cambios experimentados en los procesos de regionalización en ambos lados del Atlántico y a un contexto internacional en transición por la emergencia de nuevas potencias que conduce a un desplazamiento de las relaciones de poder y los flujos económicos hacia el Pacífico. El nuevo escenario obliga

* Investigadora principal en temas de América Latina. Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona. <aayuso@cidob.org>

entonces a cuestionar la pertinencia de renovar las bases sobre las cuales ha venido desarrollándose la relación y la necesidad de introducir cambios que reflejen las nuevas dinámicas regionales en un contexto globalizado.

Este capítulo presenta una lectura contemporánea de la realidad y las potencialidades de la asociación estratégica UE-ALC en beneficio mutuo, situándola en la premisa analítica de un mundo en transición hacia un multilateralismo que responde, por un lado, a la creciente interdependencia, señalada por Grevi (2009), entre diferentes actores y, por otro lado, a un reequilibrio de poderes entre potencias tradicionales con un margen de maniobra cada vez más limitado por la progresiva autonomía de potencias emergentes (Haass, 2008). Según Barbé (2012), desde Europa, afrontar la interdependencia creciente y ganar en autonomía se configuran como motores de la integración regional, mientras que la gobernanza regional forma parte de las políticas para dar respuesta a la complejidad de la gobernanza global (Fioramonti, 2012).

Se analiza entonces, en primer lugar, el papel que ha tenido la integración regional y el interregionalismo en las relaciones UE-ALC. En segundo lugar, es examinado el significado de la red de acuerdos de asociación entre ALC y la UE teniendo en cuenta cómo han influido los cambios internacionales en las diferentes iniciativas de cooperación/integración regional y en el marco la relación birregional. Finalmente, se aborda el papel del diálogo político UE-ALC y su potencialidad para influir en la agenda global en aspectos esenciales de la gestión de bienes públicos, riesgos y gobernanza que, en el caso de la UE, se inserta dentro de su política de promoción del multilateralismo eficaz (European Security Strategy, 2003).

Integración regional e interregionalismo en las relaciones UE–ALC

Los procesos de integración regional en América y en Europa han evolucionado en paralelo durante más de medio siglo, pero las bases sobre las que se asientan son heterogéneas. Cada uno de ellos es desarrollado y modificado respondiendo a cambios en el contexto global y dinámicas intrarregionales. Esto ha dado lugar a diferentes oleadas integracionistas

que se expresan en una superposición de distintos organismos y foros que impactan en la relación birregional (Fioramonti, 2012).

Las primeras iniciativas modernas de integración latinoamericana[1], el Mercado Común Centroamericano (celebrado en 1958), el Acuerdo de Cartagena, conocido como Pacto Andino (celebrado en 1969) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (celebrado en 1960)[2] se fundaron en paralelo con la creación de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE), cuyo tratado entró en vigor en 1958. Ello hizo casi inevitable establecer semejanzas que se tradujeron en la adopción de una estructura institucional y normativas similares, pero pronto las diferencias fueron evidentes. Una de las más relevantes fue la decidida apuesta europea por profundizar la integración mediante una creciente supranacionalidad, mientras que los procesos regionales latinoamericanos optaron por una institucionalidad más intergubernamental y un marco regulatorio que mantenía separada la esfera interna de la normativa regional (Ayuso, 2012). Por otra parte, aunque tanto en Europa como en América Latina se adoptaron políticas proteccionistas defensivas, esas políticas fueron de signo contrario en cada región. La CEE protegió su mercado agrícola mediante ayudas de la Política Agrícola Común (PAC) y barreras de la unión aduanera. Entre tanto, en América Latina se buscó proteger la producción industrial implementando políticas de sustitución de importaciones de inspiración estructuralista para fomentar el desarrollo de industrias nacionales y la reducción de la dependencia tecnológica. Este fue el germen de una divergencia en los procesos de integración y su proyección hacia el exterior

[1] Dejamos aquí al margen los movimientos panamericanistas que surgieron tras el proceso descolonizador, empezando por el impulsado por Simón Bolívar. Aunque no se puede desconocer que estas aspiraciones forman parte de los antecedentes históricos de los actuales procesos de integración (Malamud, 2010).

[2] Esta tenía inicialmente la finalidad de instaurar una zona de libre comercio entre los Estados miembros, pero 20 años más tarde, sin haberlo logrado, se refundó en la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi) que sirve de paraguas al conjunto de acuerdos comerciales preferenciales que se dan entre los países de la región, sean bilaterales o multilaterales, pero sin establecer un marco temporal para la progresiva liberalización de los flujos comerciales en la región.

cuyos ecos perduran y retornan en cada episodio de negociaciones comerciales, sea en el ámbito bilateral, el interregional o el multilateral.

En ALC, los efectos desestabilizadores de la gran crisis de la deuda externa de los años 1980 aletargaron la integración regional latinoamericana durante un período denominado "la década perdida" e introdujeron tensiones en las relaciones con la integración europea debido a la alineación de los acreedores europeos con las políticas de ajuste estructural recetado por el Fondo Monetario Internacional. A pesar de ello, la transición democrática vivida en la región durante la misma década avivó el interés político de Europa por Latinoamérica. Europa apoyó el proceso de pacificación de Centroamérica y una solución regional que incidió en el relanzamiento de la integración centroamericana. En ese contexto, además, fue creado el Diálogo de San José en 1984 y, a partir de 1987, reuniones con el Grupo de Río que fueron institucionalizadas en 1990. En la década de 1990 también se formalizaron los primeros acuerdos entre la CEE y los organismos de integración regional latinoamericanos, primero con el Grupo Andino en 1983 , y dos años después con el Mercado Común Centroamericano.

Estos acuerdos marcaron en las instituciones comunitarias el inicio de la subregionalización de su política latinoamericana, una tendencia acentuada cuando en ALC irrumpió el "regionalismo abierto". El regionalismo abierto, teorizado desde la Comisión Económica para América Latina (Cepal) de Naciones Unidas, dio un vuelco a las orientaciones y posiciones estratégicas de los proyectos ya existentes, además de fomentar la creación de novedosas iniciativas. La principal de estas fue la firma del Tratado de Asunción en 1991 por Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay mediante el cual se creó el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur). Luego el Protocolo de Tegucigalpa de 1991, que renovó el Sistema de Integración Centroamericano (Sica) y, en 1996, el Protocolo de Trujillo, que reestructuró la integración andina y la denominó Comunidad Andina (CAN). También la Comunidad del Caribe (Caricom, por su sigla en inglés) modificó en 1992 su tratado constitutivo.

Los objetivos del regionalismo abierto eran ganar autonomía y capacidad de negociación frente a otras regiones, mejorar la participación de

ALC en el mercado internacional crecientemente globalizado y diversificar sus relaciones hacia el exterior para reducir dependencias (Mellado, 2010). Esta renovación del regionalismo latinoamericano se desarrolló en paralelo a la "Iniciativa para las Américas", lanzada en 1990 por Estados Unidos para crear un proyecto de liberalización hemisférica. Su primera materialización fue en 1992 con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con México y Canadá. A continuación el "Plan de Acción para las Américas" anunciado en 1994 pretendió la negociación de un Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (Alca) que abarcaría toda la región. Estas acciones hacia el libre comercio tuvieron distintas respuestas y consecuencias en la dinámica de la integración latinoamericana. Siguiendo la estela de México, los países centroamericanos apostaron por una mayor integración con Estados Unidos que les llevó a la firma de un tratado de libre comercio denominado Cafta (por sus siglas en inglés) en 2004. Aunque con un esquema común, el Cafta fue negociado de forma bilateral entre cada país centroamericano y Estados Unidos. Ese acuerdo se sumó al TLC de Estados Unidos con Chile en 2003. Inicialmente desde Mercosur y la CAN hubo resistencia al Alca y se optó entonces por mantener una oposición a los TLC con Estados Unidos apostando por las negociaciones multilaterales en el seno de la Ronda de Doha (iniciada en 2001) para la revisión del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) dentro del marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, posteriormente se rompió el consenso en la CAN, y Colombia y Perú firmaron sendos TLC con Estados Unidos.

La iniciativa estadounidense del Alca fue decisiva para la acción desde la UE de proponer a ALC una asociación estratégica, cuyo lanzamiento se materializó en efecto con la primera Cumbre entre jefes de Estado y de Gobierno de la UE y ALC, celebrada en Río de Janeiro en 1999. Europa trató de desmarcarse del enfoque puramente comercial y potenciar un pretendido rol normativo en defensa de un modelo que incorporase tres dimensiones: la política, mediante el diálogo en diversos niveles; la económica, incluyendo comercio e inversiones; y la cooperación al desarrollo, incorporando políticas sociales. La visión europea, que convivía con las estrategias bilaterales, incluía como elemento indispensable 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 políticas regionales de cooperación. Aun evitando la confrontación se estableció una cierta competencia entre el modelo interregional hemisférico encabezado por los Estados Unidos y el de la UE (Pollio, 2010), aunque paradójicamente el mapa de acuerdos de asociación finalmente concluidos por estadounidenses y europeos con países de la región es muy similar.

El mayor factor diferencial se produjo en el plano interregional en virtud del diálogo político establecido a partir de la Cumbre de Río de 1999. El Plan de Acción de Río incluyó el fortalecimiento de la integración regional como objetivo de la asociación estratégica birregional. En consecuencia la UE elaboró cuatro programas de orientaciones políticas para el periodo 2002-2006: uno para la región latinoamericana, y otros tres para la CAN, América Central y Mercosur. Además del fortalecimiento institucional y la liberalización comercial para la integración se incorporaron nuevos programas de cooperación interregional de carácter horizontal que incluyeron la dimensión social y actores no gubernamentales. Sin embargo, la evaluación de dichas estrategias regionales europeas de cooperación no encontró un impacto sustancial de la cooperación de la UE en la integración latinoamericana, pero sí identificó una falta de coherencia y complementariedad de las políticas europeas en temas como lucha contra la pobreza, negociaciones comerciales y desarrollo agrícola. Los evaluadores recomendaron entonces elaborar una estrategia global para ALC que recogiera su heterogeneidad, pero articulando los niveles regional, subregional y nacional. De esta forma, se sugirió, debía buscarse un adecuado tratamiento de las asimetrías, tanto en la relación birregional (UE-ALC) como en el nivel subregional, hacia fuera y hacia dentro de cada uno de los procesos de integración latinoamericanos (Ugarte, Badioli, Sanahuja, Skaaland y Bueno, 2005). Estas propuestas —orientadas a potenciar el rol normativo de la UE— sirvieron de base para la elaboración en la Comisión Europea —con carácter previo a la IV Cumbre ALC-UE realizada en Viena en 2006— de la "Estrategia para una asociación reforzada entre la UE y ALC" (Comisión Europea, 2005), la cual reiteró apoyar los procesos de integración regional latinoamericanos como la clave del desarrollo de la

zona. Para ello se propuso la profundización y renovación de los acuerdos de asociación con Mercosur, Centroamérica y la CAN. Pero también se planteó concentrar la programación regional en sectores estratégicos, y en particular la mejora de la interconectividad y el establecimiento en el Banco Europeo de Inversiones (BEI) de una facilidad financiera destinada a la mejora de las infraestructuras.

Tras la Cumbre de Viena, la Comisión Europea renovó los documentos programáticos para el periodo 2007-2013 (Comisión Europea, 2007) y volvió a reiterar la integración y la cooperación económicas como uno de los tres ejes[3] de la cooperación comunitaria, siguiendo las orientaciones del Consenso Europeo sobre Desarrollo (celebrado en 2005)[4] y en aplicación del principio de subsidiariedad y complementariedad que establece el Tratado de la Unión Europea (TUE). En esa ocasión la definición del apoyo a la integración regional fue concebida con un enfoque integral que abarcaba aspectos económicos, políticos y sociales. Sin embargo, los programas de cooperación estuvieron dispersos y no respondieron a una política con objetivos coherentes. La programación subregional, muy exigua en recursos, se concentró en el tradicional fortalecimiento institucional y la liberalización comercial con el fin de facilitar las negociaciones y la futura implementación de los acuerdos de libre comercio entonces en negociación. No obstante, también se reforzaron programas de cooperación horizontal como Eurosocial que dotó de contenido a la política de apoyo a la cohesión social en ALC.

Entre las características estructurales de la relación que han obstaculizado el desempeño y evolución del proceso de cooperación birregional están las fuertes asimetrías socioeconómicas entre los interlocutores de ambos

[3] Del total asignado en la mencionada estrategia regional 2007-2013, 556 millones de euros, el 25 % fueron destinados al fortalecimiento de la integración, 35 % a la cohesión social y 40 % a formación de recursos humanos y comprensión mutua. Significó un notable incremento respecto al periodo 2002-2006 que fue de 289,5 millones de euros. Gran parte se destinó al programa Eurosocial de fomento a la cohesión social.

[4] Declaración tripartita aprobada por el Consejo, el Parlamento y la Comisión con la que se renueva la política europea y se establecen directrices políticas para la Comisión Europea y los Estados miembros de la UE.

lados del Atlántico. De hecho, el tratamiento de las asimetrías se convirtió en uno de los retos de las negociaciones de los acuerdos de asociación de la UE con los países de la CAN y América Central. Como dificultad añadida, esas asimetrías se reproducen en el interior de los procesos de integración regional latinoamericanos, pero los instrumentos para disminuir los efectos de dichas desigualdades son aún limitados. En el ámbito de la cooperación interregional, durante el periodo de programación 2007-2013, el apoyo de la UE a la integración regional incorporó otras agendas de la integración positiva destinadas a generar interconexión física e incremento de la cohesión económica y social. Así, por ejemplo, la estrategia regional de la Comisión Europea para América Latina de 2009 (Comisión Europea, 2009) adoptó el respaldo a la infraestructura de energía y comunicaciones; apoyo que fue ratificado con el anuncio en la Cumbre de Madrid de 2010 del Mecanismo de Infraestructuras para América Latina (Mial). El Mial se pone al servicio de la región y responde a la Iniciativa de Interconexión Regional Suramericana (Iirsa) y a la Iniciativa Mesoamérica para Centroamérica y México, proyectos latinoamericanos que 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.

Para la UE, otra fuente de dificultades en el establecimiento de una relación birregional más simétrica ha sido el distinto grado de integración interna que se da entre sus socios latinoamericanos y caribeños, lo cual se traduce en una pluralidad de mecanismos de cooperación regional de distinta naturaleza que para Europa dificulta el establecimiento de un mapa de acuerdos homogéneo con toda la región. Esto se ha puesto de manifiesto claramente en las recientes negociaciones de los acuerdos de asociación que se tratarán a continuación. Pero antes se debe anotar que también afecta el diálogo interregional que debe adaptarse a las nuevas geometrías de cooperación regional que se dibujan en Latinoamérica, al papel emergente que se perfila para la región en su conjunto y al surgimiento de nuevos liderazgos. Todo esto conduce hacia lo que Pollio (2010) denomina un "regionalismo híbrido" que convive con un bilateralismo selectivo, que refleja el papel de los actores emergentes y sus alianzas estratégicas. La nueva estrategia regional para ALC que la UE adopte a partir de 2013 no puede ser

continuista dado que el mapa de la integración regional ha cambiado, tanto en su geometría como en su naturaleza, y que la asimetría norte sur de las relaciones se ha transformado en un reequilibrio de las relaciones de poder más complejo (Sanahuja, 2013).

Los acuerdos de asociación con ALC

La zona de libre comercio interregional, objetivo de la asociación estratégica, se configuró inicialmente como un proceso a medio plazo que contemplaba, como pasos intermedios, la celebración de Acuerdos de Asociación (AdA) con procesos de integración regional, y bilaterales con países. Los AdA, denominados en Bruselas acuerdos de cuarta generación, deberían contribuir a una convergencia de las diferentes dimensiones en las relaciones birregionales. Es decir, los acuerdos no se entendían como un objetivo en sí mismo sino como un instrumento para construir la asociación estratégica interregional. Así, los procesos de liberalización debían adaptarse a la evolución de los proyectos latinoamericanos de integración, y al nivel de desarrollo de sus países y bloques regionales.

En esta línea, la UE adoptó como factor condicionante de las negociaciones de acuerdos un papel de "federador externo" (Hänggi 2000, p. 2; Sanahuja, 2007, p. 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 a los grupos regionales latinoamericanos avances en el establecimiento de las respectivas uniones aduaneras, aunque fueran imperfectas. Los progresos serían sometidos a una evaluación conjunta de la UE y cada uno de los procesos de integración regional y, como incentivo, la UE apoyaría financieramente a las instituciones de integración y ofrecería asistencia técnica para la adopción de las medidas de adaptación necesarias para beneficiarse de los esperados réditos del futuro acuerdo de asociación.

Sin embargo, los diferentes tratamientos y bases reguladoras de las relaciones comerciales bilaterales y con los diversos grupos regionales han dificultado la convergencia hacia una agenda birregional común e, incluso, amenazan con causar desviaciones de comercio.

Aunque en Bruselas se admite que las disparidades de toda índole entre los distintos países y regiones de ALC precisan tratamientos diferenciados, también se ve necesario mantener una coherencia entre las diversas negociaciones, evitando incrementar las asimetrías intrarregionales[5]. El diseño de un mapa de relaciones comerciales con ALC está además constreñido por otros marcos regulatorios: 1) la OMC; 2) la Asociación Latinoamericana de Integración (Aladi); y 3) los procesos regionales de integración, uno para la UE y uno para cada grupo de integración regional latinoamericano. En suma, se trata de una arquitectura de múltiples capas (Grugel & Guijarro, 2011) que conlleva el problema de la compatibilidad entre las surtidas membrecías.

En la práctica, la UE firmó los primeros AdA no con grupos regionales sino con los países que habían optado por no integrarse a ningún proceso regional pero sí habían firmado un TLC con Estados Unidos: México y Chile. Los TLC con estos países significaron para la UE fundadas críticas de falta de coherencia entre el discurso integracionista y la realidad en sus relaciones con ALC. No obstante, dado que dichos países no estaban integrados en ningún bloque latinoamericano, no era posible incluirlos en una negociación bloque a bloque y las negociaciones se vieron facilitadas porque ya habían negociado un TLC asimétrico (con Estados Unidos) y por tanto habían expuesto sus mercados a la competencia. Una de las consignas que presidió las negociaciones de la UE con México y Chile, durante los años 1990, fue la exigencia de la paridad con el tratamiento otorgado a Estados Unidos. Esa exigencia también se aplicará años después a los acuerdos con los países de Centroamérica, Colombia y Perú, negociados en la primera década del siglo XXI. Por lo demás, conciliar intereses en las negociaciones con un solo país resultaba más sencillo que hacerlo con un grupo de países con realidades, coyunturas e intereses diversos respecto a las materias por negociar.

[5] La posibilidad de revisar algunas cláusulas de los acuerdos en materia comercial en función de futuros tratados con terceros es una fórmula incorporada en el tratado con Colombia y Perú para evitar perjuicios a causa de la falta de sincronía de las negociaciones con otros países de la región.

Además, los acuerdos bilaterales con México y Chile formaban parte de la política europea de diferenciación, aplicada desde los años 1980, en función del grado de desarrollo socioeconómico de los países y regiones socias de ALC. De acuerdo con esta política de la UE, en los Países de Renta Media (PRM) baja las relaciones comerciales se rigen por un régimen preferencial no recíproco, el Sistema de Preferencias Generalizado (SPG) instaurado en el mercado europeo en 1970, y los TLC se reservan para los PRM alta. México y Chile son claros exponentes de esta última categoría, siendo ambos miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE). Otro elemento facilitador para las negociaciones con estos países fue la mayor complementariedad de sus intercambios comerciales con el mercado europeo, lo cual redujo los puntos de conflicto. Además, los inversores europeos podían beneficiarse del mejor acceso al mercado estadounidense, especialmente en el caso de México, donde la UE aspiraba a incrementar su inversión directa. Para México y Chile un TLC con la UE se entendía además como una mayor diversificación de sus exportaciones, si bien los resultados concretos han sido modestos.

Los intercambios comerciales con los países de ALC que no han firmado un TLC con la UE también se realizan con el SPG. El SPG ha sido objeto de diferentes reformas y actualmente distingue tres regímenes: el general, el específico para PMA y el SPG plus. El régimen general ofrece un acceso limitado y el régimen especial PMA ofrece un trato privilegiado pero tiene escasa aplicación en ALC (solo Haití cumple las condiciones). El SPG plus, que sucedió a los anteriores regímenes "antidroga" y de estímulo social y medioambiental, se concede a países que hayan asumido determinados estándares internacionales en esas materias. Esto último significa la ratificación de convenios internacionales sobre derechos humanos, protección de los trabajadores, medio ambiente, contra la corrupción y la producción y el tráfico ilícito de drogas. Los principales problemas del SPG han sido su naturaleza discrecional —que reposa en las autoridades comerciales de la UE— y su permanente inestabilidad para los beneficiarios. Las preferencias vía SPG son temporales y no suponen ningún compromiso de consolidación de aranceles. Además, el sistema cuenta con instrumentos de retirada temporal y medidas de salvaguarda que permiten suspender las

preferencias para defender al mercado europeo. La cláusula de graduación también permite excluir determinados grupos de productos cuando un país se ha mostrado especialmente competitivo.

La progresiva erosión de las ventajas arancelarias del SPG para el acceso al mercado de la UE con relación a las que ya gozan los países que han firmado los TLC fue determinante de la iniciativa de los PRM baja de Latinoamérica para impulsar negociaciones de AdAs con la UE. En principio, como se señaló, la UE condicionó las negociaciones con Centroamérica y la CAN a los avances en el establecimiento de su propio mercado común y en una unión aduanera entre tanto se mantenía el SPG de manera gradual y progresiva. La conclusión del Cafta con Estados Unidos llevó a Bruselas a cambiar su política y generalizar su oferta de TLC a toda la región. El reglamento del SPG excluye de su aplicación a los países que estén acogidos a un TLC celebrado con la UE. Pero además, la reforma del SPG de octubre de 2012 excluye a partir de 2014 a todos los países calificados por el Banco Mundial de PRM alta, lo cual dejará por fuera a varios países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Cuba, Uruguay y Venezuela). Una red europea de TLC bilaterales (UE-país) y regionales (hasta ahora Caricom y América Central) convertía el SPG en un mecanismo residual. Ahora bien, la mayoría de países que serían excluidos del SPG son miembros del Mercosur, que es precisamente el grupo regional con el cual mayores dificultades han surgido en el momento de negociar un TLC.

El Acuerdo Marco Interregional de Cooperación (Amic) entre la UE y Mercosur, firmado en 1995 y en vigor desde el 1 de julio de 1999, fue el primero entre dos uniones aduaneras distantes geográficamente y de un peso económico significativo en la arena global. A partir de ahí se lanzaron dieciséis rondas negociadoras para la creación de un TLC, suspendidas en 2004, cuando ambos bloques regionales otorgaron mayor prioridad a las negociaciones multilaterales de la Ronda de Doha. Pero en 2010, en el marco de la Cumbre UE-ALC realizada en Madrid y del estancamiento de Doha, las negociaciones se reabrieron generando expectativas, sobre todo en los países pequeños del bloque suramericano los cuales ya habían sugerido la posibilidad de una autorización para negociar bilateralmente con la UE ante la parálisis de las negociaciones

interregionales (Arenal Del, 2010). El hecho es que según se van sucediendo las nuevas rondas negociadoras se constata que continúan las resistencias en ambas partes. En Bruselas es difícil avanzar en concesiones sin que haya consecuencias en la PAC, y eso genera gran oposición en el interior de la UE; una obstrucción que es acrecentada con la coyuntura de crisis económica y el ajuste que atraviesa el continente. Para los países de Mercosur los efectos de la crisis económica internacional son mucho más atenuados, pero también han dado lugar a medidas proteccionistas que incrementan la tensión, particularmente entre Argentina y Brasil. Pero, al igual que en el momento de las negociaciones CAN-UE, entre los países de Mercosur no existe consenso sobre la firma de un TLC con la UE. La suspensión de Paraguay de su membresía en Mercosur —debido a la irregular y fulminante destitución del presidente Fernando Lugo por el parlamento paraguayo—, permitió el desbloqueo del ingreso como miembro de pleno derecho de Venezuela, un país poco atraído por un TLC con la UE. Además, si Uruguay y Paraguay han manifestado interés en la firma de un AdA con la UE, tras la firma del Protocolo para el proceso de adhesión de Bolivia ha aumentado el grupo de países reacios a una liberalización del Mercosur frente a Europa. Ciertamente, en las rondas negociadoras Mercosur-UE se ha avanzado en algunos aspectos como normas de origen, aduanas, compras gubernamentales y desarrollo sostenible. Pero ninguna de las partes ha hecho una oferta de acceso a mercados. De hecho, durante la Cumbre entre la UE y la Celac celebrada en enero de 2013 en Santiago de Chile, se puso de manifiesto la persistencia de profundas diferencias respecto a las negociaciones. Dadas las grandes asimetrías de tamaño y nivel de desarrollo entre los miembros de Mercosur cualquier oferta desde la UE debe recurrir a una geometría variable para evitar efectos negativos en los países más débiles.

Ahora bien, la crisis económica internacional condiciona 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 peso específico en ALC, como Estados Unidos y China, tiene consecuencias para la asociación birregional. En parte porque la política latinoamericana de la UE ha seguido tradicionalmente un patrón reactivo, pero también por el sentido que adopten las políticas de negociación

de países como Brasil, que dispone de un peso regional. El incremento de TLC de países latinoamericanos con Estados Unidos, la UE, China, Japón, Corea o India presiona a aquellos países más renuentes a la liberalización como Argentina, Bolivia, Brasil o Ecuador. China es el principal socio comercial de Brasil y ha desplazado a la UE del segundo lugar, o tenderá a hacerlo, en diversos países de la región. Entre tanto, Estados Unidos continúa siendo el principal socio comercial de los latinoamericanos. De hecho, la reapertura de las negociaciones UE-Mercosur puede ser interpretada como una reacción a la erosión del peso comercial europeo en ALC.

La adhesión de Bolivia al Mercosur, iniciada en diciembre de 2012, no solo incrementa las dificultades para la negociación de un AdA con la UE, sino que siembra más incógnitas sobre el futuro de las negociaciones con la CAN. En el caso de la CAN, el esquema negociador inicial era de bloque a bloque y se había avanzado en la negociación en los pilares de cooperación al desarrollo y de diálogo político. Pero las negociaciones comerciales se fragmentaron y se firmaron acuerdos bilaterales con Colombia y Perú en 2010. El proceso estuvo contextualizado por las tensiones internas en la CAN entre aquellos Estados más proclives a firmar TLC y los que prefieren relaciones comerciales que incorporen el principio de desigualdad compensadora entre países de distinto grado de desarrollo. Aunque el tratado constitutivo de la CAN establecía la negociación en bloque de los acuerdos comerciales con terceros, la Decisión 598 de 2004 del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores autorizó la negociación de acuerdos de libre comercio en caso de que no fuera posible de forma comunitaria. Con base en esta decisión, Colombia y Perú negociaron y firmaron sendos TLC con Estados Unidos. Aunque Bolivia impugnó la firma de estos tratados ante el Tribunal de Justicia de la CAN, no abandonó la integración andina. No lo hizo entonces ni cuando la UE firmó el TLC con Colombia y Perú que supone un avance en la generación de la red de AdA y presume contribuir al futuro establecimiento de una zona de libre comercio interregional. Sin embargo, se debe señalar el fracaso para la UE de la vía interregional con la CAN.

En los movimientos latinoamericanos de alianzas comerciales para la UE también es relevante la Alianza del Pacífico, creada en 2012 por Colombia, Perú, México y Chile, países que tienen TLC con la UE y con Estados Unidos. Este nuevo organismo de integración, basado en la coordinación de políticas macroeconómicas, tiene como elementos novedosos impulsar la integración física y energética y facilitar la libre circulación de personas. Por lo demás, su creación también abona a las diferencias en política comercial entre los miembros de la CAN y tiene efectos sobre las convergencias y fragmentaciones de los procesos de integración regional latinoamericanos, lo cual incide en cualquier acción europea en la zona. Ahora bien, tanto el proceso de adhesión de Bolivia al Mercosur como la Alianza del Pacífico se inscriben en los estudios sobre convergencia de los acuerdos de complementación económica que ha venido desarrollando la Aladi[6]. Pero, al menos en el corto plazo, las apuestas de ambas iniciativas con relación a la liberalización frente a terceros son divergentes. En ALC después de la precedente línea divisoria entre una Mesoamérica vinculada a Estados Unidos mediante TLC y Suramérica (con la excepción de Chile) sin ellos, pareciera surgir una línea este-oeste con una vertiente Pacífica liberalizada hacia el mundo (con la excepción de Ecuador) y una vertiente suratlántica reticente a la liberalización. En la actualidad el mapa de acuerdos de la UE con América Latina se ajusta bastante a este eje este-oeste y da a entender que es más fruto de las dinámicas de la propia región que de la capacidad inductiva de las políticas europeas pro integración.

Con América Central y el Cariforum, la UE sí logró mantener la negociación bloque a bloque[7]. Pero la conclusión de la AdA con Centroamérica,

---

[6] La Primera Reunión de Jefes de Estado de la Comunidad Sudamericana de Naciones, realizada en Brasilia los días 29 y 30 de septiembre de 2005, encargó a las Secretarías de Aladi, CAN y Mercosur la elaboración de estudios sobre la convergencia de los acuerdos de complementación económica entre los países de América del Sur. En esta misma línea, el 25 de enero de 2013 se reunieron en Santiago de Chile los cancilleres de los países que ostentan la presidencia de Unasur, CAN y Mercosur con el apoyo de la Secretaría de la Aladi para pensar en líneas de convergencia hacia Unasur.

[7] Los países de centroamericanos son: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El Cariforum está conformado por: Antigua

tras cuatro años de negociaciones debe ser contemplada como un éxito relativo. Este acuerdo confirma la voluntad de la UE de mantener su apoyo a la integración latinoamericana cuando se dan las condiciones esperadas por Bruselas. Igualmente los avances en la incorporación del tratamiento de las asimetrías deben ser saludadas como un paso en la buena dirección. A pesar de las críticas de algunas fuerzas políticas, en América Central han ido superándose los trámites parlamentarios nacionales y el comunitario y, si no se presentan contratiempos, su efectiva entrada en vigor no demorará. Pero el AdA con Centroamérica pone a prueba en qué medida la UE traduce su apoyo a la integración regional con un enfoque comprometido con el desarrollo sostenible. Además de la cooperación en materia comercial para impulsar el proceso de liberalización, la UE ha aumentado su aportación al programa regional, incluyendo una nueva financiación para un Fondo de Apoyo a la Integración regional. A este tenor la UE colabora con la financiación de iniciativas vinculadas al Proyecto Mesoamérica de mejora de infraestructuras de conexión regional entre toda Centroamérica y México. Para que Bruselas elabore una estrategia integral en sus relaciones con el bloque centroamericano es necesaria una evaluación de las consecuencias del acuerdo que sea mejor que aquella publicada en el Informe de Impacto y Sostenibilidad (Ecorys, 2009) previo a las negociaciones. Solo así, con evidencias empíricas y no solo proyecciones, se pueden diseñar políticas e instrumentos adecuados a la dimensión real de los posibles problemas mediante el establecimiento de mecanismos de seguimiento para analizar los efectos y la evolución.

Los acuerdos de la UE con Perú y Colombia han incorporado también el tema de las asimetrías relacionadas con el comercio de bienes y servicios. Sin embargo, no disponen de un enfoque que incluya elementos políticos y de cooperación de las relaciones. Ello implica la utilización de un conjunto diverso de instrumentos que incorporen el diálogo, la concertación, la participación social y la política de cooperación para el desarrollo.

y Barbuda, Commonwealth de las Bahamas, Barbados, Belice, Commonwealth de Dominica, República Dominicana, Granada, República Cooperativa de Guyana, República de Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, República de Surinam, República de Trinidad y Tobago.

Los AdA en cambio establecen un Consejo de Asociación paritario que tiene por función velar por la aplicación e interpretación del acuerdo y puede ayudar a la aplicación del tratado según situaciones cambiantes. Los AdA, además, cuentan con un mecanismo de solución de controversias en donde las partes están en igualdad de condiciones.

Ahora bien, en ALC pareciera configurarse un cambio de ciclo originado en una crisis del regionalismo abierto (Malamud, 2010; Sanahuja, 2010a; Langehove & Costea, 2005). Se trataría de un "regionalismo posliberal" (Motta & Ríos, 2007; Sanahuja, 2007, 2010b) o poshegemónico (Tussie & Riggirotzi, 2012) que hace énfasis en agendas más políticas y sociales y no estrictamente de liberalización económica. Son organismos de reciente creación con características diversas en términos de objetivos, composición, alcance e institucionalidad los responsables de la dinamización de la integración regional latinoamericana. Todos comparten una visión más política del proceso de integración regional y responden a la reconfiguración de nuevos liderazgos regionales. Son ellos la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), la Alianza Bolivariana de la Américas (Alba) y la Celac, que recibió a la UE en Santiago en enero de 2013 y tiene un papel central en la reconfiguración del diálogo político interregional UE-ALC.

El diálogo político de la UE con ALC

Durante la primera cumbre ALC-UE en Río de Janeiro (1999) las partes acordaron institucionalizar el diálogo político interregional, propósito que fue reafirmado en las sucesivas cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), Lima (2008), Madrid (2010) y Santiago de Chile (2013). Como se señaló la propuesta de una asociación estratégica interregional UE-ALC tuvo mucho de reacción europea ante el proyecto estadounidense para negociar una liberalización comercial de ámbito hemisférico, pero también canalizó las reticencias de algunos países latinoamericanos ante la tendencia hegemónica estadounidense que se veía reforzada por el fin del enfrentamiento este-oeste. Desde Europa, la asociación estratégica multidimensional con ALC pretendía diferenciarse de la posición estadounidense incorporando tres pilares: el económico, la cooperación al desarrollo y el diálogo político. Este último debía servir para dotar de coherencia

las relaciones y coordinar el conjunto de políticas de la UE y sus Estados miembros con ALC. Para Europa, el diálogo político birregional se superponía a los diálogos que se habían creado con los diferentes mecanismos de integración y cooperación latinoamericana: el Diálogo de San José (celebrado en 1984), el Diálogo con el Grupo de Río (celebrado en 1986), con la CAN (celebrado en 1996), con el Mercosur (celebrado en 1995) y con la Comunidad del Caribe (celebrado en 2000), este último inserto en el diálogo con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) que forman parte del Acuerdo de Cotonou. Además, la UE incluyó el diálogo político en los acuerdos de asociación firmados con México y Chile.

De estos mecanismos interregionales de diálogo político se derivaron otros sectoriales, como tráfico ilícito de drogas y seguridad, y otros más recientes sobre migraciones, cohesión social y medio ambiente. En el plano institucional, las reuniones interparlamentarias dieron un salto cualitativo con la creación en 2006 de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (Eurolat). También deben mencionarse los encuentros y diálogos entre actores no estatales ni comunitarios, como empresarios y organizaciones sociales (Alemany, 2007). Sin embargo, la interrelación entre todas estas instancias de diálogo no fue definida, como tampoco su complementariedad. Además, al surgir nuevas iniciativas de cooperación regional, de distinto alcance y naturaleza, desde Bruselas y Eurolat se planteó buscar una racionalización del conjunto de diálogos, estableciendo vinculaciones entre ellos y evitando solapamientos, un asunto que ya se había abordado en 2010 durante la Cumbre de Madrid e incorporado en los objetivos de su Plan de Acción. Al respecto, una cuestión no exenta de cierta polémica en Madrid fue la relación entre los diálogos bilaterales (UE-país) y los birregionales (UE-grupo regional). Otro tema fue dar coherencia a las agendas políticas y de cooperación entre los diferentes diálogos. Finalmente, la UE también argumentó, como un obstáculo para la consolidación de una relación birregional estratégica efectiva, la falta de un interlocutor institucionalizado que abarcara a toda la región latinoamericana. En todos esos aspectos, no obstante, se han producido cambios relevantes después de la Cumbre de Madrid, particularmente la reunión Celac-UE en Santiago de Chile.

Los diálogos bilaterales con México y Chile se derivaron de la firma de los respectivos acuerdos de asociación con cada país. Además, las dificultades para concretar los acuerdos con los organismos de integración regional colocaron a México y Chile como interlocutores privilegiados frente a aquellos países miembros de los grupos de integración regional que la UE pretendía promover. A esta aparente paradoja se sumaron otros tres factores que han motivado ajustes en la estructura del diálogo regional. Una fue el surgimiento de nuevas instancias de cooperación regional intergubernamental de carácter político, como Unasur y la Celac. Otra, el creciente liderazgo de Brasil en la región. Y, finalmente e interrelacionado con lo anterior, el hecho de que la UE hubiese iniciado un proceso de ampliación del espectro de sus relaciones estratégicas hacia las potencias emergentes sin abandonar, por supuesto, las relaciones establecidas con potencias tradicionales (Estados Unidos, Canadá, Japón) y asociaciones regionales en África, América Latina, Asia el Mediterráneo (Gratius, 2007).

Así, la estrategia de la UE para América Latina elaborada por la Comisión Europea en 2008 incluyó la orientación hacia un mayor bilateralismo con determinados países y, particularmente, con su mayor socio de la región: Brasil. A este país la UE había otorgado un estatus privilegiado a través de la asociación estratégica creada durante la presidencia portuguesa del Consejo de la UE en 2007. En ese momento, para atajar las dudas que, lógicamente, surgieron entre los otros miembros de Mercosur, el primer comunicado conjunto UE-Brasil desde Lisboa (Consejo de la Unión Europea, 2007) precisó que se trataba de un foro de diálogo político y no de negociación comercial, y afirmó que ambas partes estaban comprometidas con la conclusión de un acuerdo de asociación UE-Mercosur, propósito que ha sido reiterado en las sucesivas reuniones bilaterales[8].

Ciertamente, en su documento oficial *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales* (Comisión Europea, 2009) de septiembre de 2009, a través de la Comisión Europea la UE mantuvo la

[8] Rio de Janeiro 2008, Estocolmo 2009, Brasilia 2010, Bruselas 2011, Brasilia 2013. En el Comunicado conjunto de esta última, la VI Cumbre Brasil-UE, el punto 35 remite sucintamente al necesario intercambio de puntos de vista en el marco de la Cumbre UE-Celac para proseguir con el curso de las negociaciones.

voluntad política de intensificar las relaciones con los grupos de integración regional. Pero al mismo tiempo propuso fortalecer los diálogos estratégicos con México y Brasil, particularmente, y en general consolidar las relaciones bilaterales con los distintos países "para complementar el apoyo de la UE a las agrupaciones regionales". Es esta dinámica bilateral la que erosiona el papel del diálogo interregional UE-ALC y además genera tensiones con aquellos países de ALC a los que no se ha otorgado un tratamiento privilegiado. En este sentido, algunos autores alegan que, al igual que ocurre con la firma de los acuerdos comerciales con Colombia y Perú, los diálogos bilaterales son incongruentes con el tradicional apoyo de la UE a la integración regional latinoamericana y con su discurso interregionalista (Maihold, 2007; Sanahuja, 2007). Otros analistas estiman que es factible y aconsejable profundizar la política bilateral porque responde mejor a los intereses de la UE, fortalece las relaciones con las economías emergentes y ofrece oportunidades e intereses recíprocos (Instituto Cervantes, 2010; Gratius, 2007). En cualquier caso, desde las instituciones europeas se argumenta que los diálogos estratégicos con México, Brasil o Chile, y los que puedan venir con Argentina o Perú, no sustituyen sino que complementan, al igual que los diálogos sectoriales, las relaciones interregionales. Bruselas resalta además que la construcción de una asociación estratégica bilateral no es un proceso de arriba abajo, sino que está formada por múltiples mecanismos de consulta y marcos de relacionamiento que incorporan agentes sociales, parlamentarios e instituciones diversas y han ido constituyendo una red de contactos entre un gran número de actores que conforman una relación multinivel.

Para la UE, la existencia de esa red —que incluye flujos de todo tipo— da unas cualidades específicas al diálogo y la cooperación con ALC. Una de las características acentuadas es la horizontalidad mediante programas y proyectos de cooperación que ponen en contacto directo instituciones y actores de ambas regiones. Ciertamente, se trata de una particularidad que corresponde con la condición de PRM de los países latinoamericanos, pero también es un hecho que se explica por la existencia de vínculos históricos y sociales tradicionales. En esa línea de acción se perfiló la creación de la Fundación Eurolatinoamericana (UE-LAC) aprobada en la Cumbre de Madrid de 2010 y cuya sede fue inaugurada el 7 de noviembre de 2011 en Hamburgo. La Fundación UE-LAC es una institución interregional,

vinculada al diálogo parlamentario de Eurolat, y cuyo objetivo es fortalecer vínculos entre ciudadanos y organizaciones civiles de ALC y Europa.

En la línea de estructurar mejor la relación birregional, el Plan de Acción de Madrid de 2010 también había propuesto articular la dimensión social y económica con la dimensión institucional y política de la relación UE-ALC para dar prioridad a la atención de las necesidades de los ciudadanos. Se organizaron entonces seis grandes apartados temáticos: ciencia, investigación, innovación y tecnología; desarrollo sostenible, medio ambiente, cambio climático, biodiversidad y energía; integración regional e interconectividad para fomentar la cohesión social y las migraciones; educación y el empleo para fomentar la integración y la cohesión social; y el problema mundial del tráfico ilícito de droga. Pero el Plan de Acción UE-Celac 20132015, adoptado en Santiago de Chile el 27 de enero de 2013, incorporó las cuestiones de género y la inversión, por una parte, y, por la otra, el emprendimiento para el desarrollo sostenible. Ambos, se prevé, también contarán con instancias de diálogo político.

El Plan Celac-UE ofrece un cambio cualitativo respecto a la formulación ambigua de declaraciones elaboradas en anteriores cumbres e incorpora algunos de los principales retos de la integración positiva y de la gestión de las interdependencias que afectan a la relación birregional. Desde la UE hacer operativo este plan exige rediseñar los actuales instrumentos de cooperación para el desarrollo y adaptarlos a los cambios en el contexto internacional y regional latinoamericano. Pero además incluye considerar el surgimiento de nuevas modalidades de cooperación bilateral y multilateral, como la cooperación Sur-Sur, o la triangular, y el creciente protagonismo y liderazgo de potencias medias emergentes. En cualquier caso, si este plan se incorpora, a partir de 2013, a la política latinoamericana de la UE, un tema pendiente es cómo incorporar el actual mapa de la integración latinoamericana en las estrategias de la UE hacia los grupos regionales de ACL.

Con la creación de la Celac en 2011 se ha conformado una institución representativa de la región latinoamericana que sirve de contraparte a las instituciones comunitarias. La Celac, que reúne a todos los países de ALC, representa para la UE un instrumento para las relaciones birregionales.

En efecto, el cambio en la institucionalidad de las relaciones UE-ALC se materializó en Santiago de Chile donde la presidencia *pro tempore* de la Celac, a cargo de Sebastián Piñera, tenía en todos los actos públicos a su par Herman Van Rompuy, a cargo de la presidencia del Consejo de la UE, y José Manuel Durão Barroso, presidente de la Comisión Europea. Además, para la Celac los encuentros con la UE sustituyen las cumbres ALC-UE y el diálogo ministerial UE-Grupo de Río, incorporando todo el "patrimonio histórico" de las declaraciones eurolatinoamericanas. La Celac heredó igualmente los diálogos sectoriales iniciados en el interior del Grupo de Río e, incluso, el Plan de Acción de Caracas (2012). De allí que para la UE, la existencia de un interlocutor más simétrico ofrezca la oportunidad de vincular en la relación interregional los diálogos temáticos de la Celac con aquellos que coincidan total o parcialmente con los institucionalizados a partir del Plan de Acción de Madrid (2010). Así, se ha iniciado la consolidación tanto de la aproximación de las agendas de cada zona como la construcción de agendas interregionales, basadas en sinergias. En el proceso, un actor central es la Fundación EU-LAC. De hecho, en la Cumbre de Santiago la Fundación EU-LAC entregó las conclusiones de la cumbre académica a los representantes UE-Celac.

Los actores no gubernamentales también se erigen como herramienta esencial de la relación birregional, por su potencialidad para influir en la gestión de bienes públicos y riesgos ambientales, seguridad energética, seguridad alimentaria, lucha contra la criminalidad internacional, mantenimiento de la paz o el rediseño de la arquitectura financiera internacional. En las relaciones UE-ALC la emergencia de los actores no gubernamentales confirma ese multilateralismo precisado por la teoría según múltiples niveles interrelacionados entre sí (Langenhove, 2010). La red de relaciones existente entre ALC y la UE es, en principio, un hecho diferencial que da densidad a las relaciones más allá de coyunturas y contribuye a generar una mayor horizontalidad a las interacciones. El reto está en conseguir que esas relaciones e interacciones contribuyan a democratizar la gobernanza global vinculando lo local con lo global, a través de un espacio interregional.

Conclusión

Para la definición de unas relaciones constructivas de la UE con América Latina y el Caribe es preciso identificar los incentivos al *multilateralismo eficaz* y a la gestión de la globalización que este defiende. De esta forma se pueden generar sinergias entre instrumentos de cooperación con base en una mayor coherencia de políticas. En las relaciones regionales e interregionales se da una amalgama entre intereses o razones económicas y finalidades geopolíticas e ideológicas (Malamud, 2010) que es necesario compatibilizar. El interregionalismo deviene un posicionamiento estratégico cada vez más relevante, vinculado con la evolución del regionalismo en ALC y Europa, pero también con la emergencia de nuevos liderazgos. Además, para que una relación pueda ser calificada de estratégica debe tener una importancia decisiva para el desarrollo de procesos y el logro de objetivos en interés de ambas partes. Así, la asociación de la UE con ALC tiene entre sus finalidades el fortalecimiento de una gobernabilidad mundial basada en el multilateralismo, entendido como un espacio de concertación que contempla la pluralidad de intereses y garantiza la estabilidad necesaria para un progreso sostenido. Pero, aunque la UE y la Celac coinciden en muchos objetivos generales, los medios y el reparto de las responsabilidades son objeto de controversia. Las relaciones de la UE con ALC deben adaptarse al escenario de la globalización con un rediseño de las relaciones de poder que incluya los nuevos liderazgos regionales e incorpore el creciente papel de las potencias emergentes, grandes y medianas, en su entorno regional y su difusión al ámbito global. La heterogeneidad de situaciones que se dan en ALC obliga a idear mecanismos flexibles, pero se debe evitar que ello incremente las asimetrías y las tensiones regionales.

Las negociaciones de acuerdos de asociación son un elemento esencial, porque contribuyen a reducir el elemento unidireccional que caracterizó en el pasado las relaciones de la UE con Latinoamérica. Pero estos acuerdos son beneficiosos o no, dependiendo de su contenido, de las características estructurales de los socios y de las políticas internas que estos apliquen. Para que todos los socios ganen en la relación birregional es necesario asegurar una reciprocidad efectiva con tratamiento adecuado de los costes de transición y ajuste; una preocupación recogida en el punto 10 de la

declaración Celac-UE en Santiago, cuando los signatarios insistieron en que la promoción del comercio debe atender "el principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas y las capacidades respectivas".

Ahora bien, la paralización de la Ronda de Doha y el impacto de los acuerdos de liberalización comercial que crecen de manera exponencial en todo el mundo obligan a repensar las políticas de algunos de los países de ambas regiones. Así, por ejemplo, si las negociaciones para el acuerdo con Mercosur no avanzan, corren el riesgo de convertirse en irrelevantes por la fuerza de factores exógenos, entre ellos, la emergencia de nuevos actores como China, pero también otros actores emergentes. Además, la crisis económica y financiera comporta una reducción notable de los flujos de cooperación y ayuda europea al desarrollo así como su concentración en los países menos avanzados (Comisión Europea, 2011). La profundización de una relación de asociación entre la UE y ALC requiere además de un motor social que entrelace las sociedades de ambas regiones con vínculos que vayan más allá de los intercambios económicos (Bonilla, 2012). La dimensión parlamentaria del diálogo político ofrece un espacio privilegiado de intercambio y generación de consensos en esa dirección.

En la actual coyuntura, cuando la UE está volcada hacia la resolución de la mayor crisis económica desde su creación, mientras la sociedad europea está siendo confrontada a tensiones sociopolíticas de gran calado, la apertura de espacios de diálogo que permitan mejorar el conocimiento y la cooperación con actores sociales de ALC es más una necesidad que una oportunidad. No obstante, en Europa está muy presente que si bien ALC disfruta de un crecimiento económico, la región aún tiene ante sí grandes retos en relación con la reducción de desequilibrios y desigualdades sociales. Por su parte, la UE afronta un doloroso proceso de ajuste y austeridad impuesta de cuyas consecuencias conoce bien ALC debido a crisis previas. Los países de la UE se ven ante el reto de hacer sostenible su preciado estado de bienestar, mientras en ALC se está reinventando la agenda social para dejar de ser la región más desigual del planeta.Tanto la relación birregional UE-ALC, como la integración regional latinoamericana están estrechamente vinculadas con el impulso político de las instituciones, pero su desarrollo depende de que se sustente en vínculos económicos y sociales sólidos.

Todo esto condiciona una relación más horizontal y equilibrada que tiene en cuenta los cambios en la distribución de poder en el contexto global multipolar. Plantear la bilateralidad como una alternativa al interregionalismo es desconocer la creciente importancia de los procesos de regionalización y las interdependencias que generan. Pero, al mismo tiempo, se debe asumir que las relaciones interregionales tienen que adaptarse a la diferente naturaleza y objetivos de los regionalismos y reconocer los liderazgos regionales en ALC. Sin negar las tensiones que se puedan producir entre los diferentes niveles de interacción, la existencia de canales institucionales de diálogo y de cooperación ofrece espacios que van más allá de las relaciones intergubernamentales. El interregionalismo entendido como instrumento de creación de espacios de convergencia y concertación de múltiples niveles no es incompatible con la existencia de alianzas estratégicas entre diversos actores, sino que ambos forman parte de una política de alianzas de geometría variable en el contexto del proceso socio-histórico de la globalización.

Referencias

Alemany, C. (2007). Mecanismos de diálogo Unión Europea-América Latina. En C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer, & J. Sanahuja (Eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* (pp. 43-63). Madrid: Fundación Carolina.

Arenal del, C. (2010). Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de ALC. En *Foro eurolatinoamericano de centros de análisis. Diálogo UE-ALC. Debate y Conclusiones* (pp. 25-55). Madrid: Fundación Carolina.

Arenal del, C. (2011). La triangulación España-Unión Europea-América Latina: sinergias y contradicciones. *Pensamiento Iberoamericano*, (8), 71-101.

Arenal del, C., & Sanahuja, J. (2010). *América Latina y los bicentenarios: una agenda para futuro*. Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI.

Ayuso, A. (2012). Institucionalidad jurídica y tratamiento de las asimetrías: viejos y nuevos retos de la integración latinoamericana. En F. Rojas (Ed.), *Vínculos globales en un contexto multilateral complejo* (pp. 375-422). Buenos Aires: Editorial Teseo.

Barbé, E. (2012). *Cambio mundial y gobernanza global: La interacción entre la Unión Europea y las instituciones internacionales*. Madrid: Tecnos.

Bonilla, A. (2012). América Latina-Europa. Escenarios contemporáneos de las Cumbres. En A. Bonilla & M. Ortiz (Comps.), *De Madrid a Santiago: Retos y Oportunidades. Balance y perspectivas de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. San José: Flacso.

Comisión Europea. (2005). *Una asociación reforzada entre la UE y América Latina. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Bruselas: Autor. Recuperado de http://eeas.europa.eu/la/docs/com05_636_es.pdf

Comisión Europea. (2007). *América Latina* (Documento de Estrategia Regional 2007-2013). Recuperado de http://eeas.europa.eu/la/rsp/07_13_es.pdf

Comisión Europea. (2009). *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*. Bruselas: Autor. Recuperado de http://eeas.europa.eu/la/docs/com09_495_es.pdf

Comisión Europea. (2011). *Increasing the impact of EU development policy: An agenda for change. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, and the Committee of the Regions.* Bruselas: Autor. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/what/developmentpolicies/documents/agenda_for_change_en.pdf

Consejo de la Unión Europea. (2007). *EU-Brazil summit. Lisbon, 4 July 2007. Joint Statement*. Bruselas: Autor. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/ ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf

Declaración de Río de Janeiro de 1999. Primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (junio de 1999).

Ecorys. (2009). *Trade sustainability impact assessment of the AA to be negotiated between the EU and Central America* (Draft Inception Final Report). Rotterdam: Autor. Recuperado de http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/ tradoc_146042.pdf

European Security Strategy. (2003). *A Secure Europe in a better world*. Bruselas: Autor. Recuperado de http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78367.pdf

Fioramonti, L. (2012). *Regions and crisis: New challenges for contemporary regionalism*. Basingstoke (Reino Unido): Palgrave Macmillan.

Gratius, S. (2007). Balance prospectivo del diálogo político: características, etapas y agenda. En C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer &

J. Sanahuja (Eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (pp. 63-88). Madrid: Fundación Carolina.

Grevi, G. (2009). *The Interpolar World. A New Scenario* (Occasional Paper n.° 79). Condé-sur-Noireau (Francia): European Union Institute for Security Studies. Recuperado de http://www.iss.europa.eu/publications/detail/article/theinterpolar-world-a-new-scenario/

Grugel, J., & Guijarro, B. (2011). Entre las expectativas y las posibilidades; las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años. *Pensamiento Iberoamericano, 8*, 39-55.

Haass, R. (2008). The age of nonpolarity: What will follow U.S. dominance. *Foreign Affairs, 87*(3), 44-56.

Hänggi, H. (2000). *Interregionalism: empirical and theoretical perspectives* (Atrículo preparado para los talleres de trabajo "Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas"). Los Angeles: The Pacific Council on International Policy; The Center for Applied Policy Resarch. Recuperado de http://www.cap.uni-muenchen.de/transatlantic/ download/Haenggi.PDF

Instituto Cervantes (2010). *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis. Diálogo UEALC. Debate y Conclusiones*. Madrid: Fundación Carolina.

Langenhove van, L. (2010). *The EU as a global actor in a multipolar world and multilateral 2.0 environment* (Egmont Paper 36). Bruselas: Academia Press. Recuperado de http://aei.pitt.edu/13831/1/ep36.pdf

Langenhove van, L. y Costea, A. (2005). *The EU as a global Actor and the emergence of 'Third Generation' regionalism* (Documento de trabajo O-2005/14). United Nations University Institute on Comparative Regional Integration Studies. Recuperado de http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20051202104452.O %20- %202005 %20-%2014.pdf

Maihold, G. (2007). Más allá del interregionalismo: el futuro de las relaciones entre Europa y América latina. En C. Freres, S. Gratius, T.

Mallo, A. Pellicer & J. Sanahuja (Eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (pp. 125-152). Madrid: Fundación Carolina.

Malamud, A. (2010). Latin American regionalism and EU studies. *European Integration, 32*(6), 637-657. DOI: 10.1080/07036337.2010.518720

Mellado, N. (2010). La Unión Europea y la integración sudamericana: espacio político birregional. En M. Cienfuegos & J. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur* (pp. 351-388). Barcelona: CIDOB.

Motta da, P. y Ríos, S. (2007). *O Regionalismo pós-liberal na América do Sul: origens, iniciativas e dilemas* (Serie comercio internacional No. 62). Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/30045/ S82CI_L2776e_P_Oregionalismo_pos_liberal_America_do_Sul.pdf

Pollio, E. (2010). *What kind of interregionalism. The EU-Mercosur relationship within the emerging 'Transatlantic Triangle'* (Bruges Regional Integration and Global Governance Paper n.° 3). Bruges (Bélgica): United Nations University; College of Europe.

Sanahuja, J. (2007). Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europea y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana. En C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer, & J. Sanahuja (Eds.), ¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (pp. 1-42). Madrid: Fundación Carolina.

Sanahuja, J. (2010a). Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la Integración regional. En C. Arenal del & J. Sanahuja (Coords.), *América Latina y los bicentenarios: una agenda para futuro* (pp. 431-523). Madrid: Fundación Carolina; Siglo XXI.

Sanahuja, J. (2010b). La construcción de una región: Suramérica y el regionalismo posliberal. En M. Cienfuegos & J. Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción*.

UNASUR y la integración de América del Sur (pp. 87-134). Barcelona: CIDOB.

Sanahuja, J. (2013). *Hacia un Nuevo marco de relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe*. Alemania: Fundación EU-LAC.

Tussie, D. & Riggirotzi, P. (Eds.). (2012). *The rise of post-hegemonic regionalism: the case of Latin América* (United Nations University Series on Regionalism, Vol. 4). Londres: Springer.

Ugarte, E., Badioli, F., Sanahuja, J., Skaaland, A. y Bueno, M. del C. (2005). *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Informe de síntesis*. Bruselas: Development Researcher's Network; Aide à la Désicion Economique; ECO Consulting Group; Nordic Consulting Group. Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/how/evaluation/evaluation_reports/ reports/2005/951661_vol1_es.pdf

SEGUNDA PARTE: POLÍTICAS Y ACCIONES DE LA UNIÓN EUROPEA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA: CONTEXTO DE LA POSICIÓN COMÚN

Joaquín Roy*

Más que la teoría de la política y las relaciones internacionales, la sabiduría popular presente en los medios masivos de entretenimiento puede, de vez en cuando, proporcionar interpretaciones razonables para aquello que, a simple vista parece irracional, absurdo o extremadamente confuso. Pocas parcelas de las relaciones entre Europa (especialmente España), Estados Unidos y Cuba merecerían tanto el calificativo de surrealistas e incomprensibles como la insistencia con que Washington intentó durante casi medio siglo hacer colapsar el régimen cubano. Europa aplicó similar tenacidad en oponerse a la estrategia estadounidense, simultáneamente con el mantenimiento del vínculo con Cuba y la persuasión de reforma[1].

Mientras Washington adoptó una actitud intransigente ante La Habana, Europa pareció más pragmática y práctica ante la tozudez cubana. Su paciencia se asemejaba a la de aquel acaudalado personaje secundario personificado por Jack Lemmon de *Some like it hot* (o *Uno, dos, tres*, *Con faldas y a loco* en versiones en español), quien insiste en sus requiebros a una aparente dama. Ante las protestas de "ella", de que en realidad no es tan inteli-

* Director del Centro de Excelencia de la Unión Europea Universidad de Miami. <jroy@miami.edu>

1 El autor agradece la asistencia en la edición bibliográfica de Alfonso Camiñas-Muiña.

gente ni hermosa y que está ya "comprometida" y luego revelándole que en realidad es un hombre, el pretendiente exclama: "Está bien: nadie es perfecto". La otra cara de este drama de incomunicación viene dada por una escena central y emblemática de *Gone with the Wind* (*Lo que el viento se llevó*), cuando Scarlett O'Hara, despechada y abandonada por Rhett Butler, pregunta desesperada: "¿Qué va a ser de mí?" Él le contesta con una lógica aplastante: "*Frankly, my dear, I don't give a damn*" ("Francamente, querida, me importa un bledo"). Es textualmente lo que le contestó Fidel a la Unión Europea (UE) cuando por enésima vez, ante la insistencia europea de oferta condicionada, a pesar de los defectos y considerando que "nadie es perfecto", rechazaba la oferta de colaboración y ayuda. La UE, con España a la cabeza, parecía con su tenacidad de mantener las líneas de comunicación abierta que aplicaba otra máxima del saber popular neoyorquino: "*Don't blame me for trying*".

En un nivel más riguroso y académico, conviene asentir en que la relación reciente y actual de Europa con Cuba se resume en unas líneas presididas por unas características centrales[2]. Por un lado, esta relación presenta una peculiaridad ofrecida por la desproporcionada importancia relativa (en términos económicos y estratégicos) de Cuba para la mayoría de los países europeos. Esta modesta dimensión contrasta con el notable volumen de energía y atención dedicado en algunos Estados, especialmente en los medios de comunicación y círculos diplomáticos, hacia el país caribeño (Roy, 2002, 2003a, 2004a, 2006a, 2007, 2008, 2009a, 2011).

Por otro lado, numerosas líneas de actuación de los principales actores europeos, y de las propias instituciones de la UE en su conjunto, juzgan como errónea la política de Estados Unidos hacia La Habana, sobre todo en cuanto al embargo, y muy especialmente en referencia al alcance extraterritorial de su legislación. No obstante, también se percibe una minoría —particularmente en los nuevos miembros de la UE, y periódicamente en algunos de los socios más veteranos bajo gobiernos conservadores— alineada con esas tesis de Washington. Además, la estrategia positiva

[2] Los parámetros fundamentales de la relación de la UE con Cuba están sucintamente expuestos en la web de la Delegación en La Habana: http://eeas.europa.eu/delegations/cuba/eu_cuba/index_en.htm

aplicada por la mayoría de gobiernos e instituciones de la UE, desde comienzos de los años 1990, y especialmente aquella ejercida por una minoría crítica, han sido correspondidas por un alto grado de frustración, cuando no de irritación. La tenaz resistencia cubana ha frenado la presión ejercida por la persuasión, la sucesiva presentación de ofertas, la imposición de medidas especiales, y también el simple "compromiso constructivo" político y económico con el régimen cubano.

Sin embargo, conviene recordar que el grueso de la actuación europea —contradictoria a veces, inconsistente otras, huérfana de coordinación entre los diversos Estados, basada en una percepción reactiva y contrastiva con la de Estados Unidos, con la excepción de la presión puesta en el tema de los derechos humanos— no ha estado encarada hacia el presente, sino con la perspectiva puesta en el futuro. Bajo la convicción, sobre todo durante los más recientes años, de que las perspectivas de cambios sustanciales en el terreno político no son viables bajo el liderazgo actual, la estrategia ha estado encarrilada a facilitar una transición pacífica y reconciliadora. Por lo tanto, sigue pendiente de recibir una evaluación cuando ese hecho se produzca, y no antes. Además, el consenso se fundamenta en la creencia de que una más estrecha relación con la sociedad civil cubana aliviaría las penurias económico-sociales, y conseguiría unas modestas mejoras de las condiciones políticas.

Esta actitud contrasta frontalmente con lo que se considera ha sido una consistente política de Washington. Las sucesivas administraciones de Estados Unidos, y más acusadamente bajo presidentes republicanos, han apostado por provocar el colapso del sistema castrista, casi desde el triunfo de la Revolución en 1959. Esta política se explicitó cuando se confirmó la transformación del nuevo régimen que derribó la dictadura de Batista en otro de corte nítidamente marxista-leninista, íntimamente aliado con la Unión Soviética, y procedió implacablemente a la sustitución del sistema capitalista, con la consiguiente expropiación de intereses norteamericanos.

Pero si la percepción europea todavía podía compartir con la estadou nidense, la defensa de los principios de la democracia liberal cimentada en el Estado de derecho de corte occidental (pluripartidismo, alternancia en el

poder mediante elecciones periódicas, libertad de expresión y movimiento de personas), la estupefacción de los observadores y gobiernos prestaba también mucha atención a la naturaleza obviamente contraproducente de las medidas impuestas por Washington. De 1960 a 1998, y especialmente en plena década de los noventa, la política estadounidense no consiguió más que reforzar la resistencia del régimen cubano.

Tras la desintegración de la Unión Soviética, no solamente no se produjo el colapso del sistema económico cubano, y mucho menos el político, sino que la primordial estrategia durante el llamado "periodo especial" dio un vuelco espectacular al proceder a ejecutar una apertura económica suficiente para atraer la inversión extranjera. Esta fue acreditada erróneamente por Estados Unidos como la explicación única de la supervivencia del sistema. De ahí que los gobiernos de Washington, presionados por los intereses del núcleo duro del exilio, procedieran a la imposición de una serie de medidas y piezas legislativas encaradas a desincentivar y castigar la actividad económica exterior en Cuba, con especial atención a la europea.

Fue entonces cuando los diversos gobiernos europeos y la incipiente política exterior común de la UE decidieron enfrentar las nuevas circunstancias en un doble carril. Por un lado, se enfrentaron directamente a las medidas de Estados Unidos que afectaban sus intereses, reforzando las líneas básicas de oposición al embargo en todos los foros disponibles y mediante los mecanismos bilaterales propios. Por otro, con una intención clara de mantener la distancia con la tesis central del primer argumento, decidieron también aclarar las condiciones de su implicación con el gobierno cubano, con el fin de estar en contacto con la incipiente sociedad civil cubana y reiterar los requerimientos para la mejora de la relación oficial al nivel de la ya disfrutada por todos los países del entorno natural de Cuba, en el resto de América Latina y sobre todo en el Caribe.

En este contexto también se hizo evidente el amplio abanico de percepciones y actuaciones nacionales de los diversos actores europeos.

Se comprobó, por lo tanto, que no era sencilla la construcción de un difícil y precario consenso, basado en un común denominador de mínimos. Este implícito acuerdo debió desarrollarse en un multifacético

terreno donde se mezclan la soberanía compartida de la UE, regentada por la Comisión, y las parcelas políticas y de orden interno (pilares II y III) que los Estados todavía se reservan y que solamente negocian en el seno del Consejo, sujetas a decisiones tomadas bajo la amenaza de veto. Ese frágil consenso se reflejaría en las diversas resoluciones, declaraciones, y en una Posición Común específica sobre Cuba, el primer caso en su contexto latinoamericano (Perera, 2000; Roy, 2003b, pp. 29-30). Pero, al mismo tiempo, el panorama imperante también reveló de forma todavía más obvia el impresionante acuerdo básico, apenas sin fisuras, con respecto a las medidas de Estados Unidos que afectaban directamente los intereses europeos y coartaban la actuación de los legítimos e históricos derechos de actores nacionales y estrategias colectivas amparadas por la cada vez más honda y amplia soberanía común en el seno de la UE.

Balance del embargo norteamericano de Estados Unidos

Ninguna otra actuación de Estados Unidos ha proporcionado mayores argumentos para cohesionar la actitud europea que la "codificación" del embargo norteamericano. Durante el primer lustro de los noventa, los intereses económicos europeos y sus respectivos gobiernos habían observado con preocupación y precaución, y luego con explícita irritación, los movimientos de Estados Unidos con respecto a las inversiones extranjeras y la ampliación de las actividades comerciales cubanas tras el final del enfrentamiento bipolar liderado por Estados Unidos y la Unión Soviética. Un grave incidente detonó la decisión que era temida y había sido seguida en su proceso legislativo, tanto en Europa como en los círculos estadounidenses, al igual que en el resto de las Américas.

El 12 de marzo de 1996, el presidente Bill Clinton firmó una controvertida legislación conocida oficialmente con el enrevesado título de "*Cuban Liberty and Democratic Solidarity* (LIBERTAD) *Act of 1996* (22 U.S.C 6021 et Seq.), llamada universalmente Ley Helms-Burton, en reconocimiento de la labor del senador de Carolina del Norte Jesse Helms y del congresista de Indiana Dan Burton, en sus respectivas cámaras. De incierta apro bación en los meses anteriores, el derribo de las avionetas de Hermanos al Rescate el 24 de febrero anterior precipitó los

acontecimientos (Roy, 2000c, caps. 1-2; 2009d). Significativamente, se echaba así al traste el incipiente acuerdo entre Washington y la UE para presentar un frente común ante Cuba en el terreno de los derechos humanos y la democratización (Nuccio, 1999).

En apariencia la Ley Helms-Burton pudiera considerarse simplemente como una pieza legislativa más que impone sanciones comerciales para ejercer una presión política y daño económico tanto sobre regímenes incómodos como ante colaboradores desaprensivos. Sería también una continuación de la llamada Ley Torricelli, bautizada así por su proponente, el senador Robert Torricelli, que tiene como objetivo prohibir los tratos comerciales de las subsidiarias estadounidenses con Cuba. La Ley Helms-Burton codificaba en consecuencia el embargo norteamericano a Cuba, que hasta entonces era regulado por decisiones básicamente de responsabilidad presidencial (Roy, 1997a, 1997b, 1997c, 1997d, 1997e, 1997f, 1998a, 1998b, 1998c, 1999b, 1999c, 2000a, 2000b).

La lectura europea supo detectar correctamente que el documento es en realidad un conglomerado de varios proyectos que responden a diversos intereses y metas, y que solamente una confluencia de factores hizo posible su ensamblaje. Básicamente, estos aspectos se reflejan en la propia subdivisión de la ley. Mientras su título I es meramente una exposición de principios, el II puede ser prescindible para las preocupaciones europeas, ya que está dirigido principalmente no solo hacia el actual régimen cubano, sino sobre todo a un gobierno en transición. En contraste, el III y el IV están pensados exclusivamente para los intereses exteriores que han persistido no solamente en sus tratos comerciales, sino que en las dos últimas décadas (particularmente desde el final de la bipolaridad) han invertido en las propiedades previamente expropiadas por el régimen cubano.

Mediante el título II (pensado originalmente como una ley aparte, bajo la inspiración del congresista cubano-estadounidense de Nueva Jersey Bob Menéndez), el gobierno de Estados Unidos impone una serie de condiciones a cualquier gobierno cubano en transición, se supone una vez se confirme la desaparición de Fidel Castro, para que el embargo sea suspendido (Roy, 2009d, pp. 40-50). Además de exigir la implantación de un Estado

de derecho pleno, prohíbe el nombramiento de cualquier alto funcionario que haya servido bajo Castro, y explícitamente pone veto a su hermano Raúl como sucesor. Este detalle se dramatizó ostensiblemente tras la cesión de poder en agosto de 2006, debido a la enfermedad de Fidel Castro.

Más concretamente, la ley espera la devolución (o la intención de hacerlo por medio de acciones explícitas) de todas las propiedades confiscadas tanto a los intereses estadounidenses como a sus originales dueños cubanos. Por lo tanto, ya señala indirectamente hacia los intereses europeos implicados en las empresas mixtas que operan en terrenos o inmuebles anteriormente bajo propiedad de ciudadanos norteamericanos.

Además, anuncia nombrar un funcionario que supervisaría todo este proceso y certificaría que está de acuerdo con las expectativas. Naturalmente, este título ha sido explotado al máximo por el régimen castrista como una intromisión en la soberanía cubana. Algunas de sus dimensiones han sido readaptadas por los informes elaborados por la Comisión para la Asistencia de una Cuba Libre (Roy, 2006b, pp. 28-34). Nótese que mientras los gobiernos europeos comparten los anhelos fundamentales de las exigencias estadounidenses en lo que respecta a la protección del Estado de derecho y la defensa de los derechos humanos, estos requisitos no están sujetos a la terminación del régimen, sino que simplemente se presentan como precondiciones para gozar de un acuerdo de cooperación pleno (véase particularmente Roy, 2000c, cap. 5).

Frente al título III, los europeos ya se sintieron aludidos más directamente. Este es esencialmente monográfico, ya que no solamente amenaza con permitir que ciudadanos y compañías víctimas de la expropiaciones de los sesenta entablen demandas judiciales. También incentiva insólitamente a que antiguos ciudadanos cubanos puedan plantear procedimientos judiciales en tribunales norteamericanos por las expropiaciones ejecutadas cuando no eran todavía ciudadanos de Estados Unidos. Esta es una alternativa que viola la práctica del derecho internacional y que provocó un alud de comentarios legales tanto en Estados Unidos como en el resto del mundo (Roy, 2000c, cap. 3).

Es curioso señalar que, paradójicamente, las grandes compañías norteamericanas cuyas propiedades fueron confiscadas por la Revolución cubana se opusieron a la legislación pues ampliaba ostensiblemente el "pool" de reclamaciones, reduciendo sus expectativas de recibir algún día compensación. Además, tanto los observadores europeos como los analistas norteamericanos comprobaban con estupefacción cómo la propia ley discriminaba entre los antiguos propietarios, ya que exigía un mínimo de valor muy por encima de las modestas propiedades de las que la mayoría de los ciudadanos cubanos fueron privados. El costo de la reclamación judicial añadía otro gravamen que reducía el número potencial de reclamantes a los intereses más acaudalados de antiguos ciudadanos o compañías cubanas, con lo que la atención del análisis del origen de la ley entonces se posaba sobre unos concretos individuos y empresas.

Por otro lado, el título IV amenaza a funcionarios de compañías extranjeras que "trafican" en propiedades ilegalmente expropiadas con la denegación de visados para visitar Estados Unidos. Ante las protestas generalizadas, por un acuerdo de 1997, ratificado en 1998, la UE y Estados Unidos resolvieron, respectivamente, abstenerse de invertir a partir de entonces en propiedades confiscadas ilegalmente en el futuro y consecuentemente congelar los posibles procedimientos judiciales. Mientras tanto, por una cláusula de escape introducida en la ley, el Ejecutivo (presidentes Bill Clinton y George W. Bush) suspendió en sus mandatos sistemáticamente el título III cada semestre (Roy, 2000c, pp. 56-57). El presidente Obama ha mantenido esta norma, al tiempo que liberalizó las reglamentaciones de viajes de sus ciudadanos a Cuba.

El título IV sigue vigente como una cimitarra sobre las cabezas de los inversores extranjeros, con un balance de aplicación limitada a unos intereses canadienses y mexicanos, y los más que posibles pagos encubiertos efectuados por algunas compañías para evitar mayores problemas, además de los consabidos gastos legales. Existe evidencia de aplicación (o la amenaza de hacerlo), concreta y selectiva, de ciertos aspectos del título IV, y de sanciones impuestas a compañías europeas, o empresas mixtas de capital europeo y estadounidense, por actividades en Cuba con reverberaciones en territorio de Estados Unidos. Entre las acciones concretas se pueden contar

el acoso contra la línea italiana de cruceros Costa, que se vio obligada a suspender sus operaciones en Cuba y reformar sus vínculos en Estados Unidos ante la prohibición estadounidense de dejar atracar a navíos de compañías que hacían escalas en La Habana, en donde la empresa Costa había subvencionado un muelle especial. Una docena de compañías españolas están bajo la mira del gobierno estadounidense por actividades duales en Estados Unidos y el territorio cubano.

El balance global de la ley, sin embargo, ha sido interpretado tanto en Estados Unidos como en Europa como un beneficio político obvio para el régimen castrista. Hasta la fecha, ha disfrutado del mantenimiento del embargo como una excusa para las dificultades económicas y como una justificación para el recrudecimiento de las medidas represivas. En las propias palabras de representantes de la jerarquía cubana consultados en años recientes, si el embargo benefició políticamente a Castro, la ley Helms-Burton fue un "regalo" (Roy, 2000c, pp. 170-173). Aunque perjudicados por la incertidumbre, a los gobiernos europeos y latinoamericanos les proporcionó también una oportunidad más de enfrentarse públicamente a Estados Unidos en una temática asumible a bajo costo, ya que se interpreta que Cuba tiene una baja prioridad en los intereses de seguridad para Washington, desde comienzos de los años 1990, y a la vista de las urgencias derivadas del 11 de septiembre de 2001.

En suma, los observadores europeos consideran que tanto el embargo como las leyes adicionales restrictivas que lo codifican significan un sonoro fracaso de la política estadounidense no solamente hacia Cuba (no han conseguido el objetivo central, el colapso del régimen), sino que han generado la protesta y la oposición de numerosos aliados tradicionales. Los intereses europeos y latinoamericanos, al igual que los canadienses, juzgan la evolución del embargo como unilateral, ideológicamente impelido, y carente de argumentos eficaces para resolver bilateralmente el desacuerdo inicial. En el curso de las tres largas décadas de alianza entre Cuba y la Unión Soviética, se observó que el pragmatismo relativo que Washington ejecutaba con países estrechamente relacionados con Moscú no se aplicaba a La Habana, para aparentemente evitar la repetición del experimento marxista en territorio americano.

Más tarde, una vez desaparecida la Unión Soviética, el embargo co menzó a tener poco sentido, ya que se consideraba que una mayor relación comercial y un amplio intercambio social contribuirían a la evolución del sistema en la senda del ejemplo de los países del Este de Europa. Estados Unidos ya había reanudado las relaciones plenas con China y se aprestaba a entablar vínculos normales con antiguos enemigos (como Vietnam), además de proporcionar ayuda y protección a regímenes (en Oriente Medio, para no hablar de las dictaduras latinoamericanas toleradas o incluso promovidas durante buena parte del mundo bipolar estructurado por la confrontación entre Estados Unidos y la Unión Soviética) que carecían de las más elementales características de la democracia liberal que se pretendía abogar para Cuba.

El mantenimiento del embargo, cuando se hacía evidente su fracaso, se debía entonces a una tozudez por razones intrahistóricas y a la presión de la comunidad exiliada. El liderazgo estadounidense seguía sin encajar la bofetada moral que representó la implantación de un régimen marxista delante de Cayo Hueso. El exilio cubano convirtió el final del régimen cubano en objetivo único, sujeto a cualquier táctica, a cualquier precio, aunque fuera el mantenimiento de una política que una mayoría de comunidad consideraba que había fallado.

El daño más considerable infligido a toda la causa del exilio cubano, y probablemente al propio proceso de la democratización progresiva de Cuba, ha sido el causado por la intrínseca contradicción que representan los argumentos aparentemente centrales y visionarios en la primera parte de la ley, en comparación con los objetivos cortoplacistas insertos en los títulos III y IV. Por un lado, la ley se introdujo en un terreno conflictivo de una ilegalidad fragrante al permitir que los actuales ciudadanos de Estados Unidos pudieran demandar a compañías extranjeras en tribunales estadounidenses por expropiaciones ejecutadas cuando eran ciudadanos cubanos. Aparte de la extraterritorialidad de la ley, el detalle central solamente se explica por el hecho de que unos concretos intereses (Roy, 2000c, pp. 52-56), principalmente Bacardí, estuvieron detrás del cabildeo para conseguir lo que no tenía posibilidades de éxito, como lo prueba que el título III precisamente esté suspendido semestralmente mediante la aplicación de la

cláusula presidencial, incluida para neutralizar una legislación lamentable. Entonces, por qué se aprobó, se preguntan todavía numerosos observadores europeos.

La respuesta es insólita y tiene poco que ver con la consecución de un régimen democrático en Cuba. Por el contrario, esta parte de la ley estuvo diseñada para ejercer presión sobre algunas compañías que habían invertido en Cuba para que ofrecieran compensaciones con el fin de evitar las demandas o la aplicación del título IV. De otra manera, no se entiende cómo simultáneamente se critique una política que se califica de "*apartheid*" y de salarios controlados por el régimen en los hoteles regentados por intereses extranjeros, pero se exija una compensación destinada a los anteriores propietarios, como una especie de "peaje" para continuar un sistema que aparentemente es política y socialmente discriminatorio y laboralmente explotador. La selectiva aplicación del título IV no revela tampoco a cabalidad la complicada y costosa trama de asesoría legal para compañías con inversiones tanto en Estados Unidos como en Cuba, con el fin de evitar la denegación de visados o permisos de trabajo. El caso de la Società Finanziaria Telefonica (Stet) italiana puede ser solamente la punta del iceberg de otros pagos encubiertos (Roy, 2000c, pp. 112-114), pero que en ningún caso justificarían el notable daño que todo el conglomerado de Helms-Burton ha producido a los intereses legítimos del exilio cubano.

Esta ambivalencia sorprendió a los responsables europeos en el primer lustro de los años noventa, cuando se vislumbraba un posible acuerdo entre Europa y Estados Unidos para presentar un frente común ante el gobierno cubano (Nuccio, 1999). En lugar de priorizar el tema de la defensa de los derechos humanos y la modesta apertura del sistema político, con el incentivo de un trato más favorable por parte de los intereses europeos y también de los norteamericanos (tan necesitados del respaldo de la UE), la inserción del espinoso y controvertido argumento de las inversiones y las expropiaciones enfrió la buena disposición europea. El gobierno cubano se encargó, por su parte, de torpedear por todos los medios a su alcance esa coalición en precaria formación. No solamente rechazó los ofrecimientos de la Comisión Europea en la primera parte de 1996, sino que a renglón seguido detonó la grave crisis de las avionetas de Hermanos al Rescate.

El ensamblaje de las dos columnas de la ley (los títulos I y II, y el tán dem formado por el III y el IV) ya habían encendido las alarmas de los gobiernos europeos y las instituciones de la UE, presionados por los intereses de inversionistas, medios de comunicación, y el activismo de los partidos políticos tradicionalmente en busca de temas idóneos con los que enfrentarse a Estados Unidos. Tempranamente se detectó de esta manera un terreno fértil para que los europeos coagularan un frente opositor ante Washington en una temática que cumplía a la percepción las condiciones básicas: tener un coste asumible, no afectar a un núcleo de la seguridad nacional norteamericana (Cuba había dejado de ser una amenaza estratégica dentro de la red soviética), y no tocar la fibra sensible de alguno de los Estados miembros (ni siquiera en el caso de la "relación especial" del Reino Unido con Estados Unidos).

Ahora bien, esa doctrina tradicional hacia Cuba recibió retoques sustanciales al final de la confrontación bipolar, lo que se hizo más evidente cuando el mundo cambió con el siglo. Se hizo más evidente todavía que la misión de cualquier presidente norteamericano (George W. Bush al igual que Barak Obama) es garantizar la seguridad de Estados Unidos. Ese concepto ha cambiado ostensiblemente desde que desapareció la amenaza soviética y con ella el peligroso satélite a unas millas de Cayo Hueso. La seguridad en la nueva época, paradójicamente, se consigue evitando la desestabilización de Cuba. Bush aclaró en su momento su actitud ante los sutiles cambios de Cuba después de la cesión de poder de Fidel Castro a su hermano Raúl en 2006. Insistía en que "la palabra operativa no era la 'estabilidad' sino la 'libertad'". Pero detrás de la palabra "estabilidad" residía la clave de la "seguridad". La temida carencia de "estabilidad" de Cuba podía interpretarse como "amenaza para la seguridad de Estados Unidos". Desde la perspectiva de La Habana, "estabilidad" era la mejor defensa de la "seguridad" de Cuba.

Para Washington, la doble meta de *estabilidad* y *democracia* podría ser lo más deseable. Pero no está claro que ambas sean compatibles ni asequibles. De ahí que el gobierno de George W. Bush hubiera estado escondiendo la obligada resignación de optar, como mal menor, por la *estabilidad* de Cuba, en aras de la mejor garantía de la *seguridad* de Estados Unidos.

Obama, por su parte, asentiría. Hoy, el ejército cubano ha dejado de ser una amenaza. Está reducido a ejercer como una fuerza de vigilancia local del territorio y represión interna. En lugar de mantener regimientos "africanos", hoy Cuba hace uso de un curioso "poder blando" con la exportación de millares de médicos y maestros a Venezuela, Bolivia y Nicaragua, principalmente. De ser la posible causa de una guerra nuclear durante la crisis de los misiles en octubre de 1963, Cuba representa hoy un riesgo especial y diferente. Se presenta por una hipotética explosión social interna, generada por el consiguiente descontento ante el deterioro económico, y un éxodo masivo hacia Estados Unidos. Lo más temido es el surgimiento de un "Estado fallido", incapaz de controlar fuerzas sociales antagónicas. Las fuerzas armadas cubanas están consideradas por el Pentágono como la única garantía para evitarlo.

Esa *entente cordiale* se rastrea al "periodo especial" de principios de los noventa y la retirada del subsidio soviético. Como daño colateral, se acrecentó la presión para emigrar y el propio gobierno cubano abrió de nuevo la espita y dejó (en parte por su propia impotencia) que se desbocara la emigración ilegal. Fue la "crisis de los balseros" del verano de 1994. El fantasma de una *remake* del Mariel de 1980 convenció al gobierno norteamericano a poner en práctica algunas medidas para evitarlo.

Bill Clinton había aprendido la lección, ya que cuando era gobernador de Arkansas había sufrido en su propio capital político las consecuencias del éxodo indiscriminado. Numerosos criminales liberados de las cárceles cubanas terminaron en las calles de Miami y de allí fueron trasladados a prisiones en otros estados, con el resultado de motines y serios enfrentamientos en lugares históricamente ajenos a las controversias a causa de Cuba. Los incidentes en las cárceles de Arkansas le costaron a Clinton su reelección. Escarmentado, Clinton trenzó un acuerdo con Castro concediéndole 20.000 visados al año garantizados (el único país del planeta con este privilegio). Al exilio le regaló la llamada política de "pies mojados/pies secos". Los que conseguían pisar tierra americana recibían el estatus de refugiados; pero los aprehendidos en alta mar eran devueltos a Cuba. Este compromiso reforzaba la vigencia de la Ley de Ajuste Cubano por la que los refugiados se convierten automáticamente en residentes, trampolín de la ciudadanía.

También ha sido fácil constatar el tácito consenso de los gobiernos de América Latina y el Caribe, centristas o moderadamente de izquierda, incluso los intereses económicos de Estados Unidos, que apuestan por la relativa estabilidad de Cuba. Desde México a Barbados, de Bogotá a Disney World, todos están de acuerdo en que lo mejor es que Cuba siga como está, al menos por un tiempo prudencial. En Cancún, San Juan de Puerto de Rico y Santo Domingo lo último que desean es mayor competencia turística. Repitamos: en Washington la estabilidad se traduce en seguridad. En el Pentágono ya tienen suficientes problemas en Afganistán (y con Irak). Es el escenario estratégico detrás de la liberación de los disidentes y la reaparición de Fidel Castro para calentar (moderadamente) el ambiente.

La posición europea

En este marco de las relaciones entre Estados Unidos y Cuba y las leyes que ejercerían represalias contra la relación europeo-cubana, las líneas básicas de la actitud europea ante Cuba no han variado en lo sustancial desde el desarrollo de la Posición Común de 1996, que en realidad no hizo más que sistematizar el uso ya imperante hasta esa fecha (Roy, 2006b, p. 4; 2009b, cap. 3). Básicamente, en primer lugar, la UE considera que el tema de las expropiaciones impuestas a los intereses de Estados Unidos debe resolverse bilateralmente, y que el embargo es contraproducente. Segundo, que las leyes de alcance extraterritorial son contrarias al derecho internacional y, en consecuencia, los gobiernos europeos deben aplicar medidas protectoras de los intereses propios (Council of the European Union, 1996a, 1996b). Tercero, que la UE "condena las repetidas violaciones de los derechos humanos" y que si Cuba desea disfrutar de un trato favorable pleno (derivado del acuerdo de Cotonou) de ayuda al desarrollo en el contexto de los países África Caribe y Pacífico (ACP) —de los que forma parte formal, mediante un ajuste de sus estatutos—, debe cumplir con una serie de condiciones económicas y políticas (European Union, 1994) que hasta la fecha el gobierno cubano no está dispuesto a aceptar (Council of the European Union, 1996c).

Tanto Fidel Castro como su hermano Raúl han rechazado explícita y repetidamente estos requerimientos. Por otra parte, la UE ha reiterado

sus exigencias tanto a Estados Unidos como a Cuba, mediante la votación sistemática contra el embargo en el seno de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas y censurando al gobierno cubano en las deliberaciones anuales de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU en Ginebra (Roy, 2009a). El contraste entre la actitud estadounidense y la europea es obvio: Washington tiene como objetivo el final repentino del régimen castrista y la UE prefiere favorecer la transición mediante el mantenimiento del vínculo. Ambas políticas, por otra parte, han revelado sus limitaciones. Pero mientras la actitud norteamericana muestra un balance de fracaso sistemático en conseguir su única meta, el cumplimiento del plan europeo no podrá ser juzgado hasta que no se haya producido la transición y se haya consolidado otro régimen, para ver si el mantenimiento de la comunicación ha contribuido a la implantación de la alternancia política y el progreso económico-social.

En vista de lo anterior, el panorama general de las relaciones entre Europa y Cuba, en el contexto del diferendo entre Estados Unidos y el régimen surgido tras el triunfo de la Revolución, ofrece un rico friso de incidentes, vaivenes, confrontaciones, protestas, treguas, intentos de acuerdos y diversos *modus vivendi*. Algunos de los Estados de la UE han adquirido un protagonismo destacado en esta relación, tanto en su tarea para buscar soluciones (España, primordialmente), no siempre del agrado de todos, como por su iniciativa de crear obstáculos precisamente a esa iniciativa (la República Checa, especialmente). En realidad, tal variedad esconde también una coherencia y perfil común, que en sus líneas fundamentales han permanecido casi inalterables y tienen no pocos puntos de contacto con la experiencia estadounidense.

Por ejemplo, como se ha aludido más arriba, Estados Unidos y Europa coinciden en mitad de los noventa en proceder a lo que se ha llamado la "codificación" de una política llevada a cabo anteriormente mediante decisiones *ad hoc*. En el caso de Washington, estas se tomaban por voluntad esencialmente presidencial, y en el caso europeo eran exclusivamente puestas en práctica por cada uno de los países, según fuera la inclinación de su respectivo gobierno y la actitud correspondiente ante el cubano. Estados Unidos ejecutó su parte de esta operación dual mediante la aprobación de

la ley Helms-Burton, mientras la UE lo hizo por medio de una Posición Común. Ambos actores también comparten una cierta normalización de su relación en la década que se extiende desde la apertura progresiva y plena de la relación de Cuba con América Latina en 1975 y el establecimiento de secciones de intereses ("embajadas") en Washington y La Habana, hasta la apertura de relaciones directas entre Cuba y la Comisión Europea en 1988. Ese año precisamente la Comunidad Europea (predecesora de la UE) ponía en marcha, en su proceso de integración, un ambicioso plan de acción que iniciaría con el Acta Única y que culminaría con una serie de tratados aprobados en los años noventa, entre ellos el de Maastricht, que crearía la UE, y adoptaría el euro como moneda común.

Por un lado, se dejaba de lado el peligroso periodo álgido del enfrentamiento URSS-EE.UU., en el que Cuba jugó un papel preponderante como peón autónomo de la URSS. Pero por otro lado, los parámetros básicos de enfrentamiento (por parte de Estados Unidos) y de prudente relación (por parte de la UE) se mantenían en su esencia incólumes. En ambos casos, naturalmente, el obstáculo primordial era la aparentemente inamovible naturaleza del régimen cubano que no cruzaba las fronteras básicas hacia una economía de mercado y un sistema democrático. De ahí que, mientras la relación con Estados Unidos se mantenía bloqueada, el progreso en el caso de la UE era la combinación de la libertad de acción de cada uno de los Estados miembros y la cautela de las instituciones comunitarias. Mientras Washington se mantenía firme en no permitir concesión alguna a Cuba, más allá de la cooperación en terrenos concretos, como emigración y seguridad, la UE permanecía con las puertas abiertas para lograr un acuerdo de cooperación como los firmados con el resto de América Latina y el Caribe, pero condicionado a los mismos parámetros.

Si el diálogo con Estados Unidos se mantenía en los límites establecidos, y la vigencia del embargo proporcionaba una excusa al régimen cubano para su intransigencia política y le permitía justificar sus carencias, la relación con Europa siempre llegaba a un terreno en que las condiciones ofrecidas eran interpretadas como injerencia en los asuntos internos cubanos, y la transferencia de la acusación de imperialismo de Washington a Bruselas. De ahí que pueda decirse, con cierta lógica política por parte del gobierno

cubano, que en 1996 se impusieron dos "posiciones comunes" a Cuba, la Ley Helms-Burton y la propia sucinta "legislación" de la UE. Esta, en la percepción radical cubana, era en realidad la "Ley HelmsBurton" europea. En cualquier caso, ambas posiciones se podían aducir para ofrecer diagnósticos aparentemente opuestos. Por un lado, ambas perjudicarían en lo económico a Cuba y también la ayudarían con el acoso (el caso de Estados Unidos) y el soporte del comercio y de inversiones (el caso europeo).

Cualquiera que sea la justeza de este diagnóstico, que coloca en paralelo la agenda de Estados Unidos con la de la UE, lo cierto es que en ambos casos el gobierno cubano reaccionó de forma similar y aplicó semejantes mecanismos de confrontación, protesta y manipulación de cara a su propio pueblo, jugando con la notable ventaja del monopolio de los medios de comunicación. Naturalmente, recuérdese que las diferencias fundamentales entre ambas estrategias y legislaciones son significativas. Washington se centra en un embargo unilateral (llamado "bloqueo" por el régimen cubano y algunos medios de comunicación en América Latina, y raramente por las estructuras gubernamentales europeas) que persigue un objetivo único (el final del régimen) y prioriza el aislamiento. La europea simplemente condiciona la ampliación de la ayuda al desarrollo y la cooperación política al cumplimiento de unos parámetros, insistiendo en primar la comunicación en lo que se llama "compromiso constructivo". De ahí que los aparentes vaivenes y altibajos en cada una de las estrategias sean simplemente ajustes temporales a las respectivas columnas vertebrales. En lo que respecta a la serie de decisiones fundamentales de la UE hacia Cuba desde la aprobación de la Posición Común, se destaca la evolución en una especie de movimiento de "montaña rusa".

En primer lugar, a la vista de la dificultad para obtener el contexto positivo para la construcción de un acuerdo para Cuba similar al firmado con la totalidad de los países latinoamericanos, la UE centró su estrategia en insertar al país caribeño en el grupo de los ACP. Este movimiento táctico se debió al interés de la Comisión (bajo la influencia del comisario belga Louis Michel) por anclar el tema de Cuba en el terreno de la cooperación al desarrollo y evitar así que se deslizara hacia el más intergubernamental y politizado dominio del Consejo, en la jurisdicción de Javier Solana.

Para ello, la UE primero consiguió que los ACP aceptaran con entusiasmo modificar sus propios estatutos para que Cuba no tuviera que adherirse automáticamente al Acuerdo de Cotonou, hasta completar el procedimiento. Pero el gobierno cubano, en 2000, al sospechar que en el momento culminante algunos Estados miembros vetarían su membresía, optó por retirarse, pero decidió permanecer en la organización. En el fondo, la oferta de la UE representaba "demasiado fastidio para tan poca plata", en palabras textuales confesadas por el propio Castro a unos colegas caribeños (Roy, 2003 b, p. 8).

En 2003, como resultado de los graves acontecimientos que desembocaron en el arresto de 75 disidentes y en la ejecución sumaria de tres secuestradores de un ferry en el puerto de La Habana, en medio de un clima tenso de generalizadas protestas incluso de antiguos simpatizantes por la Revolución cubana, la UE impuso una serie de medidas temporales, de corte diplomático y protocolario, como refuerzo de la condicionalidad de la Posición Común (Roy, 2003b, apéndices V, VI, VII, VIII, IX). Básicamente, las medidas consistían en una disminución de las visitas de alto nivel a Cuba, la reducción de la participación oficial en muestras culturales, la invitación de los representantes de la disidencia a las celebraciones nacionales en las sedes diplomáticas, y proceder a la evaluación periódica del cumplimiento de las condiciones de la Posición Común. Al mismo tiempo, reiterando una exigencia incluida en las periódicas declaraciones, la UE insistía en su demanda para la liberación de todos los presos políticos.

Aprovechando el discurso del 50 aniversario del ataque al Moncada en Santiago de Cuba el 26 de julio de 1953, Castro rechazó frontalmente con un lenguaje durísimo cualquier género de ayuda, tanto de la UE como de los Estados miembros, y la consecuente imposición de un boicot al acceso de las representaciones diplomáticas europeas, lo que casi equivalía a la ruptura colectiva, por la incomunicación resultante. La Habana equiparaba el enfrentamiento con Bruselas a su oposición frente a Estados Unidos.

Ahora David luchaba contra dos Goliats (Roy, 2003b, apéndices IX, XI, XII). Era una estrategia que ha sido sistemáticamente explotada por el gobierno cubano y que ha sido mantenida tras la enfermedad de Fidel Castro y el traspaso de poderes a su hermano Raúl.

Sin embargo, a fines de 2004, la UE (liderada por España, que ya había asentado su nuevo gobierno como resultado de las elecciones de marzo de 2004), evaluó negativamente el impacto de estas medidas que habían resultado contraproducentes para los intereses europeos y no habían conseguido mejorar las condiciones de la disidencia. Este movimiento de explícita iniciativa española no fue bien recibido por ciertos gobiernos europeos (especialmente los que priorizan la temática de derechos humanos) que consideraron que no fueron consultados suficientemente. Algunos (particularmente los gobiernos checo y polaco) se sintieron aislados y al final se plegaron al consenso, no sin expresar a regañadientes su oposición. Consecuentemente, en la UE el Consejo resolvió a principios de 2005 rescindir dichas medidas y regresar a la actitud anterior, reafirmando la política del "compromiso constructivo" (Council of the European Union, 2005a, Conclusion, Cuba, 2005b). Es esta una fórmula que combina el mantenimiento de las relaciones diplomáticas y las correspondientes comerciales (que ningún Estado europeo ha modificado) con un mensaje prudentemente crítico, a la espera de unas variantes en la conducta política de Cuba.

Pero, a pesar de este considerable esfuerzo, la falta de progreso sustantivo a detectarse en la actitud cubana ha estado generando una considerable resignación en los círculos europeos. Además, las expectativas ante la liberación de un puñado de disidentes antes del levantamiento de las medidas no se vieron confirmadas con posterioridad con otras señales de apertura cubana, con el consiguiente pase de factura a la posición española. Por su parte, el agotamiento de la capacidad del gobierno cubano en obtener mayores concesiones de Bruselas desembocó en contribuir a un escenario dominado por lo que se calificó en los pasillos de las instituciones europeas como "irrelevancia mutua" (Roy, 2006b, p. 5). Ambas partes habían llegado a la conclusión de que no conseguirían influir en la otra y por lo tanto era mejor mantener el *statu quo*. Sin que se admitiera explícitamente, ambos actores se aprestaban a seguir la inercia de los acontecimientos, ya que solamente un cambio radical en la cúspide cubana haría posible la modificación de los lineamientos básicos de la política de La Habana. También sin aceptarla públicamente, esa era la actitud general en Washington.

A lo largo de la primera parte de 2006, se respiraba ya un aire de expectación por la evolución de la situación política en Cuba. El entramado latinoamericano se animaba por las sucesivas elecciones que tenían lugar en una decena de países. Venezuela competía por el protagonismo al abandonar la Comunidad Andina e ingresar en Mercosur, pujando por un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, al tiempo que apuntalaba económicamente al régimen cubano a través del suministro de petróleo a precios de subsidio y como intercambio de los servicios sociales y de sanidad proporcionados por Cuba. La Habana había redescubierto a América Latina y parecía permitirse el lujo de prescindir de los favores europeos. No en vano, Fidel Castro exclamó ante las protestas y las negativas europeas con una clásica expresión popular: "Me importa un bledo" (Roy, 2006b, pp. 34-36). En ese ambiente sobrevino la crisis de la enfermedad.

El resultado inmediato fue que trastocó el consenso general del que disfrutaba el régimen cubano. Cuba no era ya una amenaza estratégica, pero todavía no constituía un competidor imponente en el entramado económico, y colaboraba con Estados Unidos en terrenos sensibles como la emigración y el control del narcotráfico. Era, comparativamente, el mejor de los mundos que por lo menos no distraía las energías de Washington de la prioridad en los escenarios de Oriente Medio. Las medidas de ajuste de las condiciones del embargo decretadas por la administración del presidente George W. Bush se veían una vez más como parte de las campañas electorales, con la atención fijada en la Florida. Solamente afectaban a un sector concreto de la población cubana que veía con frustración cómo se reducían las remesas procedentes de Miami, al tiempo que se castigaba a un colectivo del exilio necesitado o deseoso de visitar a sus familiares en Cuba. A la larga, como en el resto de la estrategia del embargo, el beneficiario último era el propio régimen cubano que podía reclamar ser víctima de un nuevo ciclo de acoso. En el fondo, todo el enfrentamiento novedoso quedaba reducido al terreno verbal y meramente testimonial mediante concretas medidas restrictivas. La réplica era el perfil del enfrentamiento básicamente también verbal que había presidido la disputa entre la UE y Cuba, a causa básicamente de lo que se conoció como la "guerra del canapé". Se refería a

la oscilación de la actitud del gobierno cubano a asistir a las celebraciones nacionales en las embajadas europeas si al mismo tiempo eran invitados los disidentes. En cualquier caso, la estrategia de la UE tenía su importancia emblemática tanto para los representantes de la disidencia como para los gobiernos europeos que favorecían esa política. El resultado final fue, sin embargo, carente de resultados prácticos. Esta ambivalencia se mantuvo por el resto de la década, terminó presidida por la polémica sobre la eliminación de la Posición Común, condición esencial del gobierno cubano para el restablecimiento pleno de las relaciones, que por otra parte nunca se modificaron en sus aspectos esenciales.

España y Cuba: una relación especial

Confirmando el tópico usado en los múltiples comentarios sobre la crisis cubana provocada por la enfermedad de Fidel Castro y su retirada del poder, desde una óptica española la percepción es que nada sería igual tras la eventual desaparición del líder, con la excepción precisamente de la relación entre Cuba y España. La esencia de este vínculo no sufrirá notables reajustes después, no solamente del cambio personal de liderazgo, sino incluso de un hipotético trueque de régimen (Roy, 2009c, caps. I, IV).

La relación hispano-cubana ha mostrado una solidez impresionante durante más de un largo siglo, a pesar de los cambios drásticos de gobiernos y de regímenes en ambos países, y desacuerdos específicos y concretos entre sus líderes. Está destinada a pasar a los anales de la historia como un caso emblemático de la característica que se cree reservada al vínculo entre Gran Bretaña y Estados Unidos: una "relación especial". Precisamente los incidentes iniciados o provocados por algunos de los dirigentes de España y Cuba no solamente no provocaron la ruptura, sino que paradójicamente consolidaron la íntima relación. La clave de este diagnóstico es que detrás de la relación diplomática siempre estuvo una íntima comunicación social (Roy, 1988a, 1988b, 1988c, 1991, 1996a, 1997f).

Entre los eslabones recientes que ofrecen ejemplos ilustrativos se cuenta la moderación con que Raúl Castro se refirió al conflicto colonial en el discurso del 2 de diciembre de 2006, pronunciado dentro de la celebración del

medio siglo del desembarco del *Granma* y del cumpleaños 80 retrasado de su hermano. Lejos estaba la propuesta del mismo Raúl Castro de elevar en Santiago de Cuba un monumento a las víctimas del "genocidio" de la Colonia mientras el papa aterrizaba en La Habana en 1998. Ya nadie se acuerda de las frecuentes referencias negativas hacia la herencia de España proferidas por Fidel Castro. Destaca, entre otras, la mención del 12 de Octubre como una "fecha infausta y nefasta". Fue una ocurrencia del momento, del mismo tono y superficialidad que la acción de abofetear a José María Aznar como "caballerito" y "*fuhrer* con bigotito", al presidente del Congreso español en tiempos de Felipe González, como "tipejo fascistoide", y al ministro de Asuntos Exteriores como "cabo colonial" (Roy, 1999b). Más que indignación y protestas diplomáticas (las hubo), estas veleidades provocaron corteses sonrisas. Al final, todos estos enfrentamientos de índole verbal encajan en lo que irreverentemente se califica como una variante política del hispánico "follón", que completaría la serie compuesta por la presión, persuasión, frustración e irritación (Roy, 2000c, p. 145).

Por mucho que se repitieran los roces desde el triunfo de la Revolución el 1 de enero de 1959, lo cierto es que las bases de la relación hispano-cubana seguían incólumes. Esto se debe significativamente a que en su origen, ambos países se sintieron víctimas de la misma intervención de Estados Unidos. La injerencia de Washington en lo que era una trifulca de familia que estaba en vías de resolverse a favor de los mambises, creó un vínculo político de resentimiento compartido. Los sectores cubanos que en la década de los treinta quisieron acelerar los cambios de un sistema se sentían curiosamente impelidos por el mismo resquemor antiestadounidense que los militares derrotados en el 98.

Pero la España "real" (según la terminología de Ortega y Gasset) hizo caso omiso de la derrota y emigró en masa a Cuba (con el propio padre de los Castro incluido), mezclándose todavía más con el sustrato español de la Colonia y los más de 200.000 soldados españoles (que no incluían al mismo padre de los Castro, quien fue repatriado) que se difuminaron en la manigua durante las guerras que llevaron al desastre (Moreno, 1995, pp. 228-292). En España el trauma del 98 quedó permanentemente reflejado en una expresión de la sabiduría popular: "Más se perdió en Cuba", se

reclama como explicación de un percance personal. De ahí que la España "oficial" reconociera a la Cuba "oficial" a pesar de los cambios de gobierno en ambos países (Roy, 1999c, cap. 2). Final de la regencia de María Cristina, monarquía de Alfonso XIII, dictadura de Primo de Rivera, Segunda República, Guerra Civil y franquismo no pudieron ni quisieron romper el vínculo con los sucesivos gobiernos y regímenes, desde la ocupación estadounidense hasta el actual capítulo del régimen revolucionario.

El tratamiento encomiástico con el que Fidel Castro se refirió en varias ocasiones a Francisco Franco contrasta curiosamente con la frialdad demostrada al propio Felipe González y la inquina propinada a José María Aznar (Ramonet, 2006). Fidel Castro interpretó que el *caudillo* español mantuvo el ligamen por un gesto de dignidad ante Washington. En realidad, Franco lo hizo para construirse una pátina de liberalismo en el contexto latinoamericano, y así evitar el efecto dominó de la ruptura diplomática de México, un modelo temido por el franquismo (Sánchez, 1997, pp. 301-317; Sánchez, 2006). De ahí que cuando el embajador Juan Pablo de Lojendio llamara a Fidel Castro "mentiroso", en televisión, en vivo y en directo, al regresar expulsado a Madrid, Franco lo destinara durante un año a los pasillos: "Con Cuba, cualquier cosa, excepto romper". Fueron precisamente esos años, entre 1960 y 1974, con las relaciones diplomáticas mantenidas a nivel de encargado de negocios, cuando se demostró más palpablemente la solidez de la relación, incluso cuando ya la emigración española a Cuba había cesado tajantemente y se procedía al retorno tenaz de numerosos emigrantes.

El segundo *test* de la resistencia del vínculo se patentizó durante el siguiente lustro y medio en que coincidieron la renacida democracia española y la segunda mitad de la alianza cubano-soviética. Se temió por la desaparición de la huella cultural e histórica española, bajo un sistema educativo siguiendo el modelo de la Europa Oriental (Roy, 1995). La tenacidad con que los sucesivos gobiernos españoles desde 1976 han reforzado el vínculo con la Cuba "oficial", para paliar la desaparición de la España "real" emigratoria, han hecho el milagro, que ni siquiera peligró cuando la España "oficial" liderada por Aznar provocó la rotura de cartas de la Cuba "oficial" en 2003. Cuando se aclare el panorama, y la Cuba "real" pueda de verdad

expresar su opinión, se verá si la política del "compromiso constructivo" fue eficaz. De lo anterior se deriva que, justamente mientras se vivían momentos delicados de la crisis y el *impasse* causado por la enfermedad de Fidel Castro, España continuara con una apuesta decidida y arriesgada del gobierno español al organizar unas reuniones entre altos cargos del gobierno español (entre ellos el Secretario de Estado Bernardino León) y los representantes de la disidencia en Cuba. Este sostuvo entrevistas con los opositores cubanos mientras asistía a la cumbre de Países No Alineados que se celebraba en La Habana. Esta decisión provocó la reacción del régimen cubano, haciendo peligrar reuniones de alto nivel previamente acordadas. Las conexiones entre otros funcionarios españoles y los opositores se han mantenido desde entonces, con el consiguiente disgusto cubano.

Esta fricción pudiera indicar, por una parte, que se habría modificado de nuevo el clima de relaciones normalizadas desde que España lideró en la UE la suspensión de las medidas especiales contra Cuba. Por otra, podría también simbolizar un endurecimiento de la posición del régimen cubano durante la enfermedad de Castro. En lo que respecta a la posición española, se confirma que el movimiento solamente refuerza la pauta histórica que no debiera sorprender al gobierno cubano. Curiosamente, el cambio de ministro de Asuntos Exteriores en España pudo representar un deterioro de la relación con Cuba, ya que Miguel Ángel Moratinos se había distinguido en la suavización de la política europea hacia cuba, más especialmente en la campaña para la eliminación de la Posición Común. El nombramiento de Trinidad Jiménez, la anteriormente directora de Relaciones Exteriores del PSOE, como nueva secretaria de Estado (viceministro) para Iberoamérica, quien fue objeto de insultos por parte de Fidel Castro, aparentemente por sus deferencias hacia los disidentes y sus demandas con respecto a los derechos humanos, tampoco debió ser del agrado del gobierno cubano. Pero este tampoco representó un cambio perceptible en la relación general.

Entre el legado de la actividad diplomática de Moratinos destaca la febril actuación de intermediario con la Iglesia cubana ante el régimen para la liberación de la totalidad de disidentes encarcelados en la "primavera negra" de 2003. En grupos seleccionados y escalonados, los presos fueron "excarcelados" y fueron trasladados paulatinamente a España, desde donde algunos optaron luego por el traslado a Estados Unidos. El desarrollo y el

desenlace de este episodio generaron algunos notables ganadores. Entre los primeros, naturalmente, destaca la jerarquía de la Iglesia católica cubana, bajo el liderazgo del cardenal Jaime Ortega. Su maniobrabilidad sistemática (que ha irritado al núcleo duro del exilio cubano) al tratar al régimen cubano, tuvo un premio notable y un ascenso impresionante en el escalafón de sectores que pueden contar en una hipotética transición.

En segundo lugar, otro ganador fue el ministro de Asuntos Exteriores español Miguel Ángel Moratinos, gracias a su labor mediadora —o de "acompañamiento" — para conseguir la liberación de los presos. Sin la anuencia de España y su disposición de acoger —y financieramente subvencionar— a los liberados, el gobierno cubano no hubiera claudicado en lo que (a pesar de los condicionamientos de la "excarcelación") debe ser considerado como un reconocimiento de injusticia en la imposición de penas desproporcionadas en 2003. Moratinos, sin embargo, debido a la intransigencia del gobierno cubano en ofrecer unos "gestos" de liberalismo, no consiguió vencer la resistencia de ciertos miembros de la UE a la eliminación de la Posición Común. No tuvo tiempo suficiente para seguir su labor, ya que fue sustituido en la remodelación del gobierno de Zapatero, y sucedido por Trinidad Jiménez, quien ha optado por reducir la primacía del tema en las relaciones con Cuba.

La situación de tablas en la partida de ajedrez que la relación UE/ España-Cuba revela algo que puede parecer una paradoja. Por un lado, el gobierno cubano ha insistido en negarse a un diálogo abierto y al establecimiento de medidas liberalizadoras mientras la Posición Común esté vigente. Por otro, no ha hecho prácticamente nada para generar esa concesión de la UE. El diagnóstico obvio es que, en el fondo, a Cuba no le interesa la eliminación de la Posición Común. Le da una excusa adicional para justificar sus carencias. De ahí que la estrategia permanente sea convertir las condiciones europeas (por otra parte, de naturaleza verbal más que nada) en el equivalente del embargo norteamericano. Así, como se ha anotado con anterioridad, el gobierno cubano no estaría luchando solamente contra un Goliat, sino contra dos, a los que acusa de connivencia[3].

[3] Como ejemplo de esa actitud, véase una reacción del propio Fidel Castro en uno de sus escritos publicado en *Granma* a una entrevista mía con la Agencia EFE en la que expresé con moderación la conveniencia de que la UE y Estados Unidos

La Posición Común, como instrumento de la Política Exterior de la UE, en el caso de las medidas contra Cuba, no puede ser calificada como rigurosamente una "posición" firme europea, ni tampoco "común". Aunque condiciona el establecimiento de unos acuerdos en lo que se considera la soberanía compartida, no pone limitación alguna a las actuaciones individuales de los Estados miembros. Ningún Estado europeo ha prohibido a sus ciudadanos que viaje de vacaciones a Cuba. Al contrario, un tercio del turismo en Cuba procede de Europa. Tampoco la UE limita las inversiones europeas: Europa es el inversor n.° 1 en Cuba. En comercio con un balance positivo para Europa, la UE solamente está superada en volumen por Venezuela, gracias a la transferencia de petróleo.

En los sectores de competencia de la UE, hay una larga historia de cooperación iniciada con la Comunidad Europea y de asistencia de emergencia. Desde hace dos décadas, Bruselas apoya a Cuba a través de los programas de Ayuda Humanitaria, hoy bajo la administración de la European Community Humanitarian Office (ECHO), sobre todo en casos de huracanes que producen daños cuantiosos. Otros sectores de cooperación proporcionados por la UE incluyen la seguridad alimentaria, cofinanciación de las ONG y la cooperación económica, además de programas de medio ambiente y adaptación al cambio climático, y los intercambios de conocimientos y capacitación[4].

En la lógica política, sin embargo, la actitud de ambos actores es relativamente clara según las muestras de cultura popular estadounidense aludidas al principio de este ensayo. La UE, por su parte, ha estado enviando a Cuba señales inequívocas de mantener una relación más cerrada ("*I want to marry you*", según el protagonista de *Some like it hot*). Cuba, sin embargo, ha contestado que no es merecedora de ese favor ("*I am a man*"), por no ser y no querer ser una democracia, sin reformarse. Europa reacciona con una resignación digna de encomio aduciendo que nadie es perfecto. Cuando Bruselas se queja de qué va a hacer al fracasar su estrategia, Cuba contesta como Rhett Butler en *Gone with the Wind* que no le importa un comino

sintonizaran sus políticas hacia Cuba en ciertos temas muy concretos ("Carta que *Granma* no publicará", 2009).

[4] Delegación de la Unión Europea en Cuba (s. f.).

(*I don't give a damn*"). Además, el *impasse* sobre el mantenimiento de la Posición Común se ha mantenido en los años recientes, desde el "restablecimiento" de la comunicación plena en 2008, debido a una confluencia de factores. En primer lugar, las preocupaciones del gobierno español se han centrado exhaustivamente en los asuntos internos, a causa de la grave crisis financiera. Por otro lado, la actuación exterior se ha centrado progresivamente hacia las zonas prioritarias que afectan a la seguridad nacional y la posición general del país en el mundo.

El estallido de las revueltas en el mundo árabe ha provocado que la energía diplomática europea se haya inclinado hacia esa zona. La inercia se ha instalado en la actividad española en otras regiones. América Latina, y especialmente Cuba, ha devenido de nuevo un tema secundario, no merecedor de mayores esfuerzos e innecesarios enfrentamientos con socios europeos, por otra parte también afectados directamente por la crisis económica. Recuérdese, por otra parte, tal como se ha aludido más arriba, la oscilación de la actitud de Estados Unidos, desde una política agresiva hacia Cuba, diseñada para destruir la Revolución, hasta una posición más prudente. Ante los riesgos que suponen la desetabilización de Cuba, la seguridad de Estados Unidos prima evitar los enfrentamientos internos, la aparición del crimen organizado y la consiguiente provocación de emigración descontrolada.

Finalmente, otros dos factores han coadyuvado al congelamiento de la situación. El primero es el inminente cambio de gobierno en España después del anuncio de José Luis Rodríguez Zapatero de no presentarse a la reelección en los comicios previstos para marzo de 2012. El segundo fue el adelanto de las elecciones a noviembre de 2011. Ante la previsible victoria del Partido Popular (PP) el tema de Cuba ha quedado en segundo término y las acciones en el seno de la UE se han quedado en la extensión del periodo de "reflexión". Para completar el panorama, el gobierno cubano ha acrecentado las medidas represoras (especialmente contra las Damas de Blanco) complementadas con medidas especialmente intolerantes. Estas incluyen los casos de la negativa a liberar a presos estadounidenses acusados de espionaje, entre ellos Alan Gross (Thale, 2011), a pesar de los esfuerzos de mediación del expresidente Jimmy Carter y el exgobernador de Nuevo

México Bill Richardson, y la suspensión de las credenciales de periodistas (Mauricio Vicent, de *El País*)[5]. En el trasfondo de estas fricciones está la intención cubana de negociar la liberación de los llamados "cinco héroes", en prisión en Estados Unidos, condenados judicialmente por espionaje.

Conclusión

Repasando la reciente historia de las relaciones de la UE, y España, con Cuba, en el contexto más amplio de la relación entre Washington y La Habana, algunos aspectos son dignos de tenerse en cuenta y algunas dimensiones se convierten en candidatas para reflexión y consideración para los gobiernos, especialmente en Bruselas y Madrid. En primer lugar, en los meses anteriores a la crisis de la enfermedad de Fidel Castro se podría haber caído en la tentación del abandono de una estrategia europea que era rechazada por el propio régimen castrista (desdén por la ayuda al desarrollo, resistencia a las condiciones, insultos personales). Luego, no se recomendaría el abandono del seguimiento con atención —los posibles cambios en Cuba estaban en el horizonte (Roy, 2009a)—. Más que nunca, los nuevos tiempos recomendaban adoptar una agenda que mantuviera la oferta europea sobre la mesa. Habría llegado el momento en que España "moviera ficha" de una forma más arriesgada y eficaz, revirtiendo el reto hecho por Aznar a Castro. España tenía y todavía tiene una nueva oportunidad para demostrar su liderazgo mientras se consideraban diversas opciones, una vez se abandonó el establecimiento de una Estrategia Común que el Consejo de la UE había decidido tener lista para septiembre de 2006 (cuya emisión se retrasó, entre otras razones por la inestabilidad producida por la enfermedad de Castro), a la vista de la entonces posición desdeñosa de las autoridades cubanas. Para ello, los Estados que presionaban por su redacción no pudieron vencer la reticencia española a quedar con las manos atadas en un terreno en el que considera tiene ventajas comparativas. Por otro lado, los diferentes Estados miembros se resisten a estar sujetos a los vaivenes de la política interior española[6].

---

5 Véase "Orden de callar".

6 Retrato global compuesto según informes de origen de la UE y sus Estados miembros.

En todo caso, cualquier plan no ha de ser fácil. En primer lugar, por el ambiente de enfrentamiento sistemático con la oposición del PP, cuya petición novedosa de plasmar un consenso hacia Cuba fue rechazado varias veces en el Congreso. Tampoco es una agenda óptima en el resto de Europa, inmersa en los últimos años en elecciones cruciales en diversos países, especialmente Francia y el Reino Unido, además de los ajustes y tensiones propios de buena parte de los países del Este, los más críticos de la posición liderada por España ante Cuba. Finalmente, la indecisión en cuanto al tema de la Constitución y luego en la adopción del Tratado de Lisboa y el perfil de la ampliación futura (con Turquía como plato fuerte) no augura un escenario ideal para dedicar una atención a Cuba mayor de la experimentada en el pasado. Si Washington continúa errando en su análisis y conducta con Cuba, se habrá abierto una oportunidad dorada para la alternativa internacional que deberá complementar las tentaciones lógicas del régimen cubano de optar por la llamada "vía china". El plan de la UE de insertar a Cuba en el entramado de los ACP se tornaría más válido que nunca.

También cobra una nueva dimensión la diferente estrategia dentro de la Comunidad Iberoamericana, cuyo esquema se muestra ahora con un perfil innovador tras la instalación de la Secretaría General en Madrid bajo el liderazgo de Enrique Iglesias. Habría llegado, por lo tanto, el momento de contribuir al refuerzo de la inserción efectiva de Cuba en su medio natural: caribeño, latinoamericano e iberoamericano. Pero incluso ese marco iberoamericano ha perdido el poco valor que antes tenía, ya que Cuba ha optado por otro más selectivo ideológicamente y de un número menor de asociados. Bajo la égida del presidente venezolano Chávez, la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) se ha convertido en paraguas de la acción de Cuba en Latinoamérica y le ha concedido un importante respiro a Raúl Castro en tiempos difíciles de premuras económicas. Cuba, por lo tanto, no necesita prioritariamente la buena relación con España y la UE.

En cualquier caso, se debiera leer con corrección que el formato temporal del *impasse* ofrece una estructura con cierto perfil colectivo, coordinado por la figura de Raúl Castro. Pero lo que no pueden arriesgar España ni la

Unión Europea es enviar señales contradictorias de que la política a seguir con Cuba depende ostensible y exclusivamente de los movimientos en La Habana. La bondad de la estrategia seguida hasta ahora es la que se juzgará en el futuro. Debido a que se trataba siempre de una apuesta de futuro, habrá llegado el momento de comprobar su efectividad.

Los cambios, si debe haberlos, serían de matices y de ajuste, tanto en lo que atañe a las relaciones con el gobierno en un periodo de postsucesión o de pretransición, o con la sociedad civil incipiente, en particular con la disidencia organizada que ha acaparado la atención pública hasta ahora. Con prudencia y cautela, pero con firmeza, las líneas abiertas hacia los disidentes debieran acrecentarse. Con oportunismo, la mano tendida hacia el gobierno debiera mostrar señales inequívocas que convencieran a las autoridades cubanas de la conveniencia de mantener la comunicación. Una vez el sistema se revele decididamente en la senda de la transición, las ofertas debieran convertirse en acciones efectivas.

Referencias

Brenner, P., Jiménez, M. R., Kirk, J .M., &, Leongrande, M. W. (2007). *A contemporary Cuba reader: Reinventing the revolution*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.

Carta que 'Granma' no publicará (de momento). (5 de abril de 2009). *El país*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2009/04/05/opinion/1238882404_850215.html

Council of the European Union (1996a). *Protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country and actions based thereon orresulting thereform* (Informe n.° 2271/96). Bruselas: Autor.

Council of the European Union (1996b). *Joint action adopted by the Council on the basis of Articles J.3 and K.3 of the Treaty on European Union concerning measures protecting against the effects of the extra-territorial application of legislation adopted by a third country, and actions based thereon or resulting thereform* (Informe n.° 2271/96). Bruselas: Autor.

Council of the European Union (1996c). *Common position* (Informe n.° 2271/96). Bruselas: Autor.

Council of the European Union (2005a). *2636th Council Meeting. General Affairs and External Relations. General Affairs. Brussels, 31 January 2005*. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_PRES-05-14_en.htm

Council of the European Union (2005b). *Press Release. 2668th Council Meeting. General Affairs and External Relations. EXTERNAL RELATIONS. Luxemburg, 13 June 2005.* Recuperado de http://europa.eu/rapid/pressrelease_PRES-05-132_en.htm

Delegación de la Unión Europea en Cuba. (s. f.). *Lista de proyectos*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/delegations/cuba/projects/list_of_projects/ projects_es.htm

European Union (octubre de 1994). *Explanation of Vote*. UN General Assembly.

Moreno, M. (1995). *Cuba/España, España/Cuba. Historia Común*. Barcelona: Grijalbo.

Nuccio, R. (1999). Cuba: a U.S. perspective. En R. Haas (Ed.), *Transatlantic tensions: The United States, Europe, and problem countries* (pp. 7-29). Washington D. C: Brookings Institution.

Orden de callar. (6 de septiembre de 2011). *El país*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2011/09/06/opinion/1315260001_850215.html

Perera, E. (2000). Condicionalidad y condicionamientos previos en la cooperación al desarrollo de la Unión Europea. *Revista de Estudios Europeos, 53/54*, 3-33.

Ramonet, I. (2006). *Fidel Castro: biografía a dos voces*. Madrid: Debate.

Roy, J. (1988a). Las relaciones actuales entre Cuba y España. *Política Exterior*, *1*(3), 282-286.

Roy, J. (1988b). Las relaciones Madrid-La Habana. *Política Exterior*, *2*(6), 275-279.

Roy, J. (1988c). Cuba: des inconnuespourl'avenir. *L'Espagne et l'Amérique Latine. Documentation Française,* (595), 24-28

Roy, J. (1991). Relaciones y percepciones entre España y Cuba. Trasfondo de la "Crisis de las embajadas". En C. Robles (Ed.), *Cuba 1990: Realidad y futuro* (pp. 27-47). Santiago de Compostela: Fundación Alfredo Brañas.

Roy J. (1996a). España y Cuba: ¿Una relación muy especial? *Afters Internacionals, 31*, 147-166.

Roy, J. (1996b). España y Cuba: Una relación muy especial: "Posdata". En J. Roy., & J. A. March (Eds.). *El espacio iberoamericano: dimensiones y percepciones de la relación especial entre España y América Latina* (pp. 185224). Miami: Instituto de Estudios Ibéricos; Centro de Estudios Internacionales.

Roy, J. (1997a). Spain and Cuba and "Postscript". En: A. Galinsoga (Ed.), *The Ibero-American space: Dimensions and perceptions of the special relationship between Spain and Latin America* (pp. 205-265). Miami: Lleida; Iberian Studies Institute.

Roy, J. (1997b). Auge y caída de la Ley Helms-Burton: Contraste de la actitud de los Estados Unidos ante la Unión Europea y ante Cuba. *Encuentro, 68-77.* Recuperado de http://arch1.cubaencuentro.com/pdfs/4-5/4jr68.pdf

Roy, J. (1997c). The Helms-Burton Law: Development, consequences, and legacy for interamerican and European-US Relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs, 39*(3), 77-108. doi: 10.1111/j.15482456.1997.tb00040 .x

Roy, J. (1997d). La Ley Helms-Burton: Origen, desarrollo y consecuencias para las relaciones internacionales. *Revista de Derecho Comunitario, 1*(2), 487-510.

Roy, J. (1997e). La Ley Helms-Burton: desarrollo y consecuencias para las relaciones interamericanas y europeas. *Relaciones Internacionales: Universidad Autónoma de México,* (74), 89-107.

Roy, J. (1997f). Consecuencias internacionales de la Ley Helms-Burton. *Estudios Internacionales. 30,* (118), 117-194.

Roy, J. (1997g). Lawyers meet the law: Critical U.S. voices of HelmsBurton. *The University of Miami Yearbook of International Law*, *6*, 39-95.

Roy, J. (1998a). European alternatives to the Helms-Burton. *Collegium, 3*(10), 3-7.

Roy, J. (1998b). The Helms-Burton Law: EU's perceptions and reaction. *European Union Review, 3*(2), 29-50.

Roy, J. (1998c). La Unión Europea y España ante la Ley Helms-Burton. *Ibero Amerikanisches Archiv, 24,* 213-245.

Roy, J. (1999a). *La siempre fiel: un siglo de relaciones hispanocubanas (1898-1998).* Madrid: Los Libros de la Catarata.

Roy, J. (1999b). Europe: Cuba, the U.S. embargo, and the Helms-Burton Law. En R. Haass (Ed.), *Transatlantic tension: The United States, Europe, and problem countries* (pp.29-47). Washington D.C: Brookings Institution.

Roy, J. (1999c). La Ley Helms-Burton: actualización de la Doctrina Monroe y la Enmienda Platt. *Relaciones Internacionales. (80-81),* 135-143.

Roy, J. (2000a). The Helms-Burton Act: Tightening the noose on Cuba. *Global Dialogue, 2*(3), 75-84.

Roy, J. (2000b). The understanding between the European Union and the United States. *Cuba in Transition*, *10*, 88-97.

Roy, J. (2000c). *Cuba, the United States and the Helms-Burton Doctrine: International reactions.* Gainesville: University Press of Florida.

Roy, J. (2002). The European anchoring of Cuba: From persuasion and good intentions to contradiction and frustration (Working Paper Series, Vol. 2, n.° 6). Miami: University of Miami, Miami European Union Center. Recuperado De http://aei.pitt.edu/8084/1/royworkingpaper_cuba.pdf

Roy, J. (2003a). *Cuba: motivaciones y perspectivas de una extrema tensión* (ARI n.° 65/2003). Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www. realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+65-2003

Roy, J. (2003b). The European Union perception of Cuba: from frustration to irritation (Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 3, n.° 2). Miami: University of Miami, Miami European Union Center. Recuperado de http://aei.pitt.edu/8106/1/roy_EUCuba.pdf

Roy, J. (2004a). Confrontación, irritación y desilusión: balance de las relaciones entre la Unión Europea y Cuba (ARI n.° 165-2004). Real Instituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+165-2004

Roy, J. (2004b). The European Union and Cuba, in the aftermath of Castro's 'fall' (Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, Vol. 4, n.° 14). Miami: University of Miami, Miami European Union Center. Recuperado de http://aei.pitt.edu/8129/1/roycubafinal.pdf

Roy, J. (2006a). Cuba and the European Union: Chronicle of a dead agreement foretold. En M. Erisman & J. Kirk (Eds.), *Redefining Cuban foreign policy: The impact of the 'Special Period'* (pp. 98-120). Gainesville: University of Florida Press.

Roy, J. (2006b). From stubbornness and mutual irrelevance to stillness and vigil on Castro's crisis: The current state of European Union-SpainCuba Relations (Documento de trabajo WP XX/200X). Real Instituto Elcano. Recuperado de http://biblioteca.ribei.org/1122/1/WP-0162006 .pdf

Roy, J. (2007). La Unión Europea y España frente a Cuba: valoración tras un año de enfermedad de Castro (Documento de trabajo n.° 38/2007). Real Intituto Elcano. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/documentos/DT2007/DT38-2007_Roy_Espana_UE_Cuba.pdf

Roy, J. (2008). *Estados Unidos ante la Cuba de Raúl* (Memorando Opex Nº 72/2008). Recuperado de http://www.falternativas.org/opex/documentos/memorandos/memorando-opex-n1-72-2008-estadosunidos-ante-la-cuba-de-raul

Roy, J. (2009a). Cuba: transición, sucesión, estabilidad, seguridad. *América Latina Hoy, 52,* 15-39 Recuperado de http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30811997002

Roy, J. (2009b). Spain takes the lead in the EU policy toward Cuba. En F. Laursen (Ed.), *The European Union in the global political economy* (pp. 261-292). Bruselas: I. E. Peter Lang.

Roy, J. (2009c). *The Cuban Revolution (1959-2009): its relationship with Spain, the European Union, and the United States*. Nueva York: Palgrave, McMillan.

Roy, J. (2009d). The Cuban revolution (1959-2009) and the European Union: a documentary selection of statements and declarations (European Union Miami Analysis Special Series). Miami: University of Miami, Miami European Union Center. Recuperado de http://www6.miami.edu/eucenter/publications/roy-appendixFinal.pdf

Roy, J. (2011). Cuba: el papel de EE. UU., América Latina y la UE. En C. Arenal. & M. Hirst. (Coords.), *Las relaciones triangulares Estados Unidos, Unión Europea y América Latina* (pp. 243-269). Madrid: Pensamiento Iberoamericano.

Sánchez, M. de Paz. (1997). *Zona Rebelde: La diplomacia española ante la revolución cubana (1957-1960)*. Tenerife: Centro de la Cultura Popular Canaria.

Sánchez, M. de Paz. (diciembre de 2006). *Franco y Cuba*. Ponencia presentada en el Coloquio Internacional de Franco y Cuba en la Universidad de Nantes, Nantes, Francia.

Thale, G. (septiembre 8 de 2011). The case of Alan Gross: Bill Richardson's trip to Cuba. *Washington office on Latin America [Wola]*. Recuperado de http://www.wola.org/commentary/the_case_of_alan_gross_bill_richardson_s_trip_to_cuba

Capítulo 6.

LA PARTICIPACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN LA RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO ARMADO EN COLOMBIA

Miguel Barreto Henriques*

Poco sabemos sobre la forma como la UE se ha desempeñado en la resolución del conflicto colombiano y cómo se ha concretizado esa participación políticamente y en el terreno. Este capítulo arroja alguna luz al respecto y desarrolla un análisis de la acción de la UE en Colombia a favor de la resolución del conflicto armado. Se trata fundamentalmente de examinar en un caso particular en qué consiste la acción externa de la UE y cuáles son las consecuencias de esa acción. El capítulo analiza el rol de la UE en el interior de la iniciativa de los Laboratorios de Paz (LP). El sustrato de las reflexiones aquí presentadas es un trabajo de campo y una serie de entrevistas desarrollados en 2007 y 2008 en las regiones colombianas de Magdalena Medio, Cauca, Nariño y Oriente antioqueño. Mientras que el marco teórico se sitúa en los debates sobre la UE como actor internacional y aquellos sobre su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), particularmente en lo que concierne a su especificidad, limitaciones, contradicciones y desfase entre planteamientos normativos y prácticas concretas.

En primer lugar, se destacan los elementos conceptuales que, en el marco de la política exterior de la UE, permiten comprender sus

* Profesor de Relaciones Internacionales en la Universidad Jorge Tadeo Lozano. <miguel.barretod@utadeo.edu.co>

relaciones con Colombia. En seguida, se analizan el origen y el significado del programa LP. Luego se precisan los efectos y las consecuencias de la participación europea en este programa y, en particular, en qué medida los procedimientos técnicos de la cooperación europea al desarrollo han chocado con la realidad social de las regiones colombianas donde se establecieron. Finalmente, se especifica por qué el papel de la UE en la resolución del conflicto armado ha sido relativamente modesto y se precisan las contradicciones y conflictos entre discursos y prácticas de construcción de la paz, así como las tensiones que han surgido con el Estado colombiano en el escenario de los LP[1].

Las relaciones UE - Colombia en un cuadro conceptual de análisis

La UE es un actor internacional complejo y *sui generis*, con una presencia internacional original y peculiar. La UE no tiene una política exterior clásica (Teló, 2007, p. 227) pero su política y relaciones exteriores encierran varios niveles. Coexiste un nivel de las políticas exteriores nacionales de los 28 Estados miembros con el nivel de la UE, dividido institucionalmente y en competencia con la Comunidad Europea. Además, en este último nivel, la Comisión Europea (CE) es el motor y el Consejo de la UE el espacio de interacción de los Estados miembros. La acción externa de la UE está basada en dos mecanismos diferenciados: un pilar comunitario en la esfera de las relaciones económicas externas (incluida la cooperación comercial y económica) y un segundo pilar intergubernamental en el cuadro de la PESC.

Este marco no le confiere, sin embargo, una voz y una posición común en la escena mundial. La UE tiene una política exterior común, pero no una política exterior unificada. En la UE coexisten, se intercalan y confluyen distintas políticas exteriores, variadas agendas internacionales y múltiples sensibilidades nacionales. Asimismo, frecuentemente divergen los roles y enfoques internacionales de las distintas instituciones europeas —entre la CE, el Consejo de la UE y el Parlamento Europeo—. Hay conflictos

[1] He publicado una primera versión de este capítulo en la revista Aldea Mundo (Barreto-Henriques, 2010).

recurrentes entre los pilares de la UE, contradicciones entre el componente político y económico de su acción exterior y choques de perspectivas, intereses y mandatos entre el nivel comunitario, dirigido por la CE, y el nivel de los Estados nacionales. La UE encierra un problema manifiesto de coherencia y consistencia en su política y relaciones exteriores. No tiene una unidad en la esfera diplomática ni en su posicionamiento internacional. Configura una red compleja, multidimensional y, a veces, ambigua de relaciones exteriores (Hettne, Söderbaum, & Stålgren, 2008, p. 52). Además, la UE tiene claras insuficiencias y debilidades en el campo de la *high politics* si, comparativamente, consideramos que no dispone de algunos de los instrumentos clásicos de la política exterior de un Estado, como un ejército común y una capacidad militar. La UE se ha concentrado principalmente en los aspectos civiles de las relaciones exteriores, en áreas como el comercio, la cooperación al desarrollo y la diplomacia declaratoria (Larsen, 2004, p. 72). Esta dimensión de carencia y debilidad en el campo militar y predominio de una dimensión civil se ha convertido en una de las características estructurales de la UE como actor global y en una de las piezas fundamentales para entender su política exterior.

Robert Kagan (2003) caracterizó Europa como "Venus", una organización que sería ajena al uso de instrumentos militares, en oposición a Estados Unidos percibido como "Marte" porque basaría su poder en la fuerza. Pero François Duchêne (1972) ya había descrito la experiencia europea de integración como una "potencia civil". En la misma línea de pensamiento se sitúa el concepto de Joseph Nye (2001) de *soft power*, aplicado usualmente a la naturaleza y tipo de acción de la UE. El poder blando corresponde a un tipo de poder que no se asienta en la coacción, que el autor llama de *hard power*, sino en la atracción por medios no coercitivos (p. 354). Tiene que ver con la idea de producción de influencia fundada en el recurso a medios cooperativos no militares y no coercitivos de tipo económico, cultural e ideológico. Nye señala así que la UE, a pesar de carecer de *hard power*, tiene capacidad para obtener una voz internacionalmente y solucionar problemas mundiales a través de instrumentos como la diplomacia, el comercio y la ayuda al desarrollo.

Frente a Colombia y a la resolución del conflicto armado, la acción de la UE está atravesada por esas dos dinámicas. Por un lado, la singularidad, las múltiples dimensiones y la ambivalencia de la política exterior europea se salda en frecuentes inconsistencias e incoherencias del enfoque y la acción de la UE respecto al país. Por otro lado, se evidencia el carácter eminentemente civil y de *soft power* de la acción externa de la UE en Colombia. Respecto al primer campo, la posición de la UE frente a Colombia y al conflicto armado ha encerrado muchas contradicciones. Configura un acercamiento y unas acciones pantanosas, en donde es fácil perderse y no encontrar un hilo conductor. No ha existido un enfoque europeo consolidado, estructurado y coherente hacia la resolución del conflicto colombiano. Se han manifestado visibles inconsistencias, vacíos y brechas en la acción europea para la paz en Colombia, que marcan la participación de la UE en los LP. Esa acción ha encerrado una diversidad de planteamientos, prioridades e iniciativas, contradictorias o bien en competición. Se evidencian además diferencias sustanciales de percepción, de perspectiva y de enfoque.

De hecho, la lectura del conflicto colombiano y la prescripción de su resolución no han sido unívocas en los Estados miembros, en las instituciones o, incluso, entre los funcionarios de la UE. No obstante, es un hecho que desde comienzos del siglo XXI la UE se ha involucrado en la transformación del conflicto colombiano, particularmente por medio de dos niveles distintos. Por un lado, ha tenido una leve participación, en términos político-diplomáticos, de apoyo a una solución política negociada al conflicto armado en Colombia. Pero por el otro, ha desarrollado, a nivel comunitario, una cooperación al desarrollo orientada hacia la transformación estructural del conflicto y la construcción de paz "desde abajo", donde los LP son el principal instrumento.

Ahora bien, a nivel político-diplomático, la UE ha asumido para la paz en Colombia una posición de poca sustancia, densidad y protagonismo.

Esa posición se desarrollaría en el cuadro de la PESC: sin una política exterior común hacia Colombia, ni el desarrollo de instrumentos político-diplomáticos para la pacificación del conflicto. De hecho, la UE no ha

adoptado "acciones comunes", ni una "estrategia común", ni una "posición común" para el país suramericano. Como señala Sabine Kurtenbach (2005, p. 10), la PESC está lejos de emerger en Latinoamérica y esta región es un teatro improbable para operaciones militares de la UE. Por lo tanto, en este ámbito, la UE es un actor de bajo perfil en Colombia con un rol limitado y marginal en temas de paz. Concretamente en este nivel, la UE se ha limitado a una débil participación de apoyo a una solución política negociada en Colombia por medio de una "política" de declaraciones desprovista de grandes consecuencias prácticas. La UE y sus Estados miembros han desarrollado algunos esfuerzos en el sentido de apoyar y respaldar un proceso de paz y facilitar las negociaciones entre las partes del conflicto. En particular, durante los procesos de paz de la administración Pastrana (periodo 1998-2002), en el denominado Grupo de Países Amigos —que fue una plataforma estructurada para procesos de paz con las guerrillas— participaron delegaciones de algunos países europeos. Sin embargo, estos procesos se revelaron muy limitados e insuficientes. Las negociaciones no llegaron a buen puerto y la participación europea enmarcada por el Grupo de Países Amigos fue discreta y marginal. Actualmente, la UE ha manifestado públicamente su respaldo al proceso de paz en marcha entre la administración presidida por Juan Manuel Santos y las FARC. No obstante, no tiene una participación directa en la mesa de negociación, función que ha sido atribuida a otros actores internacionales, como países acompañantes y garantes.

No obstante, en el segundo nivel, la cooperación al desarrollo se ha mantenido como la única dimensión de la UE con potencial y relevancia para la resolución pacífica del conflicto armado en Colombia. De hecho, el logro de la paz aparece como la principal prioridad política de la cooperación comunitaria europea con Colombia. La UE se ha concentrado progresivamente en el apoyo a la construcción de una paz duradera y sostenible a través de una estrategia que ataque las causas y raíces del conflicto (Comisión Europea, 2007, p. 17). En esta perspectiva, la UE ha buscado, por intermedio de su cooperación y ayuda pública al desarrollo, promover y apoyar en el terreno aquello que Mary Kaldor (1999) y Sabine Kurtenbach (2009, p. 390) denominan "islas de civilidad". Una "isla de civilidad" se

refiere a espacios de resistencia civil en zonas de guerra, desarrollados por actores y comunidades locales que plantean un desafío político a la violencia armada, al reconstruir la legitimidad por intermedio de una visión política positiva, cosmopolita y conectada al Estado de derecho. En este ámbito, los LP surgieron como la iniciativa colombiana más significativa para la acción externa europea de resolución del conflicto armado. Y así, con su cooperación y apoyo para los LP, la acción de la UE manifiesta esencialmente su dimensión civil. De allí que, de manera conceptual, sea plausible afirmar que para el logro de objetivos políticos, específicamente para buscar y promover la paz en Colombia, la UE haya recurrido, como en tantas otras partes del mundo, esencialmente a instrumentos de *soft power*, de tipo económico y político, tales como la cooperación al desarrollo, la diplomacia y el comercio. Es una política exterior implementada por medios pacíficos y civiles que se integra en una lógica de largo plazo. Y, sobre todo, trasciende el ámbito de la PESC, incluyendo varias dimensiones e instrumentos de sus relaciones exteriores que engloban los tres pilares de la UE. Pero esta política exterior está basada primordialmente en políticas comunitarias bajo la alzada de la Comunidad Europea.

En el caso colombiano se expresa con claridad una dinámica de autonomía de la CE en la conducción de la política exterior de la UE, hecho que se ha reflejado en la iniciativa de los LP y explica gran parte de las ambivalencias e inconsistencias de la acción externa de la UE en la resolución del conflicto, las contradicciones entre el papel de los Estados europeos y el papel de las instituciones comunitarias, por un lado. Y por el otro, también permite explicar las tensiones y conflictos manifiestos en las prácticas de la cooperación europea en Colombia.

Origen de los programas Laboratorios de Paz

Los LP nacen de la experiencia social y las estructuras del Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (PDPMM), que trabaja en la región desde mediados de los años noventa como un programa social y político para la paz y el desarrollo del Magdalena Medio, incluyendo diversas organizaciones sociales, pero centrado en la Iglesia católica y bajo el liderazgo carismático del padre jesuita Francisco de Roux (BarretoHenriques, 2009a). Desde la perspectiva de la UE, la selección del PDPMM y de la

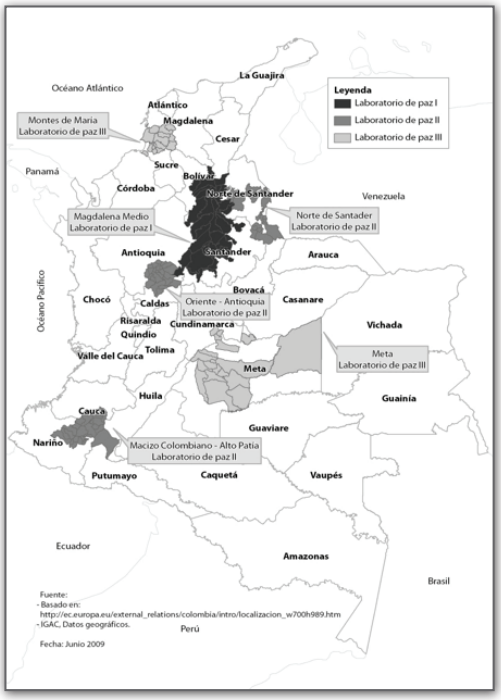
región del Magdalena Medio para materializar el apoyo a la resolución pacífica del conflicto armado se debe principalmente al contexto colombiano de establecer espacios para iniciar procesos de paz con las guerrillas.

En Colombia, durante los últimos 20 años, se evidenció una internacionalización de la resolución del conflicto (Ramírez, 2004; Tokatlian, 2000). En ese contexto, en el proceso de paz entre el gobierno Pastrana y la guerrilla Ejército de Liberación Nacional (ELN) participaron los gobiernos de España y Francia como facilitadores cuando se abrió la posibilidad de negociaciones para una zona de distensión en el sur del departamento de Bolívar similar a la establecida en el sur de Colombia para la guerrilla Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc). En la UE existía el interés de respaldar ese proceso con el ELN y, bajo estas condiciones, el proceso social que había desarrollado el PDPMM en el sur de Bolívar atrajo la atención en la UE. La creación del programa de cooperación LP, estructurado a partir de la experiencia del PDPMM, representó entonces la opción para la UE de apoyar una solución política y negociada al conflicto (Rudqvist & Van Sluys 2005, p. 7). En su concepción inicial, la ayuda europea comunitaria pretendía concentrarse en una zona en donde se tenían expectativas de negociar e implementar un acuerdo de paz con el ELN y en donde, además, emergería un escenario de posconflicto y de desmovilización de esa guerrilla (Vranckx, 2005, p. 34). Aunque esta zona no sería finalmente creada y las expectativas hayan sido prematuras, la UE articuló los instrumentos de cooperación con el objetivo de promover condiciones necesarias para la paz en la región por intermedio de un "laboratorio de paz" (L. Valderrama[2], entrevista personal, 24 de mayo de 2007). Más adelante, la experiencia relativamente exitosa del LP del Magdalena Medio, en términos de construcción de paz a nivel de base, otorgamiento de poder a actores sociales y generación de desarrollo humano, llevó a extender esta iniciativa a otras áreas de Colombia e intentar replicar su filosofía y conceptos en regiones que presentaran escenarios similares de violencia armada, pobreza y exclusión social. La idea de un segundo y tercer LP floreció y se llevó a cabo en otros departamentos del país (Barreto-Henriques, 2009a, p. 547).

---

[2] Libardo Valderrama es sacerdote jesuita y en el momento de la entrevista era el director de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Mapa 1. Ubicación de Los Laboratorios de Paz.



Fuente: Barreto-Henriques, 2009a, p. 541.

El programa de los LP implementado en diversas regiones y escenarios de Colombia (Mapa 1) se ha sostenido en varios elementos comunes. Gran parte de su esencia reside en su mismo nombre que vehicula un concepto y un mensaje, implicando la idea de un experimento en el campo de la construcción de la paz, aspecto que, en efecto, hace parte de los objetivos de los LP. Los LP buscan nuevos y alternativos rumbos hacia la paz y el desarrollo. Están dirigidos esencialmente a construir y desarrollar modelos y enfoques alternativos de paz a nivel local y regional en medio del conflicto (Barreto-Henriques, 2009a). Han sido un propósito exploratorio de construcción de la paz, un "laboratorio". Según Francisco de Roux (2005), primer director de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio (Cdpmm), con los LP "[se tuvo en mente] comenzar a construir [regionalmente] un proceso que muestre que es posible, en medio del conflicto, ir haciendo ya posible las alternativas de otra manera de vivir en tranquilidad

y justicia" (p. 41). Así, en la CE concretamente se definieron tres objetivos fundamentales para los LP:

> En primer lugar, apoyar en el terreno la implementación de acuerdos específicos entre las partes en conflicto; en segundo lugar, construir zonas de convivencia pacífica entre sus habitantes, mediante el fortalecimientos institucional local y el apoyo a actores civiles que promueven la paz; y en tercer lugar, impulsar el desarrollo económico y social, incluyendo en la medida de lo posible, la promoción del desarrollo alternativo. (Comisión Europea, 2001, p. 26).

El significado del LP arrancó entonces con la tentativa de crear condiciones sociales, económicas y culturales para la paz, a nivel de base. Representaba, en cierta medida, una forma de construcción de la paz a nivel regional, un intento de descentralización de la resolución del conflicto. De hecho, lo que ha estado en juego en los LP ha sido fundamentalmente la construcción de una paz sostenible y positiva, a través de la recuperación del tejido social y el mejoramiento de las difíciles condiciones socioeconómicas y culturales que favorecen y causan el conflicto localmente. El principal objetivo establecido para esta experiencia ha sido, pues, la eliminación de las causas del conflicto a un nivel micro y la inclusión de grupos sociales y regiones históricamente excluidos en Colombia. El proceso se ha autosostenido con una metodología participativa. Desde su creación, la fórmula de los LP, basada en la gente, propone lanzar y desarrollar procesos con sectores de la población tradicionalmente excluidos o marginados: indígenas, jóvenes, mujeres y, sobre todo, los campesinos. Se ha buscado estimular a estos grupos y ayudarlos a construir propuestas alternativas sociales, económicas y políticas. De hecho, los LP han funcionado esencialmente como microplataformas de inclusión del campesinado. Pero los LP también han sido una propuesta de desarrollo. Parten de una concepción de paz y una lectura política del conflicto colombiano que define elementos como la pobreza, la exclusión social, económica y política como causas estructurales del conflicto y de la violencia. Procuran buscar y construir modelos diferentes y alternativos de desarrollo, más participativos, inclusivos y equitativos, contribuyendo de esta forma a incidir sobre la eliminación de los elementos estructurales que mantienen el conflicto (Barreto-Henriques, 2009b, p. 520).

Consecuencias de la participación de la UE en los Laboratorios de Paz

La UE nunca ha sido mentora ni ideóloga ni protagonista de la iniciativa de programas LP, a pesar de haber tenido un papel activo en su concepción y ser uno de sus actores fundamentales. El corazón y la fuerza motriz de los LP se han ubicado siempre en la sociedad civil colombiana organizada en los denominados Programas de Desarrollo y Paz (PDP). El papel de la ayuda de la UE ha sido principalmente apoyar un proceso y una dinámica que ya estaban en marcha. Los LP designan el conjunto de proyectos y procesos desarrollados por los PDP bajo financiación parcial y procedimientos técnicos de la UE. Así, los LP han correspondido no tanto a un instrumento creado y gestado por la cooperación europea, sino más bien a un instrumento de los PDP apoyado por la ayuda financiera y la cooperación técnica de la UE y sometido al "cinturón" de sus procedimientos (Barreto-Henriques, 2009b, p. 513). El proceso de los LP se sostiene en los PDP que mantienen el liderazgo en el terreno de la iniciativa. Los actores de base que gravitan en torno a los PDP y la metodología participativa que implementan tienen una contraparte en los actores de alto nivel que el LP representa, en particular por intermedio de la participación del Estado colombiano y de funcionarios de la UE.

Ahora bien, en los LP convergen tanto dinámicas horizontales como verticales. Efectivamente, se trata de una iniciativa de construcción de paz desde abajo que encierra no obstante dinámicas y presiones desde arriba. Hay diferentes niveles en los LP. Allí se ha configurado un triángulo sociedad civil-Estado-UE, de diálogo, de negociación y, a veces, de tensiones. Es organizacional y culturalmente un proceso complejo donde coexisten diferentes perspectivas, intereses políticos y concepciones de sus actores. Particularmente refleja la confluencia de "intereses de entidades cooperantes, embajadas europeas, actores políticos regionales y decisiones de niveles técnicos y políticos del gobierno central" (Franklin & Moncayo, 2004, p. 11). La participación de la UE implicó cambios importantes y sustanciales a la estructura organizativa y la metodología de trabajo del PDPMM y de los PDP, además de introducir dinámicas verticales al proceso.

El primer cambio, en el paso de la primera fase del PDPMM (1996-2002) al LP (2002-2010), es la multiplicación de recursos con la ayuda financiera de la UE. Esto ha contribuido a consolidar y expandir los esfuerzos y proyectos del PDPMM y a construir una base social más fuerte, permitiendo convocar más organizaciones y alcanzar un número mayor de municipios y personas (Valderrama, entrevista personal, 24 de mayo de 2007). En el mismo sentido, otro elemento importante ha sido que la participación europea permitió ampliar la dimensión política del PDPMM, que estaba más orientado al desarrollo y los procesos productivos con la previa financiación del Banco Mundial. Imprimiendo en su participación la defensa de principios políticos, basados en el Estado de derecho, democracia y paz, la UE contribuyó a enfatizar el fortalecimiento institucional y la necesidad de tener un trabajo más cercano y articulado con las administraciones e instituciones locales y nacionales. Para la UE se debe trabajar desde la institucionalidad, y ese ha sido un elemento que quedó marcado en los LP.

Pero hay una dinámica vertical introducida por la UE, particularmente en el Magdalena Medio pero también visible en los demás LP, que se convirtió en un factor fundamental del proceso. A pesar de ser una cuestión eminentemente de naturaleza técnica, se ha convertido en un tema político y social. Esta dinámica se relaciona con el hecho de que los LP constituyen una iniciativa de paz que incluye mecanismos de cooperación al desarrollo y procedimientos técnicos y administrativos establecidos por la CE. Se trata específicamente de la convocatoria pública exigida por Bruselas, como metodología de selección y financiación de proyectos. A primera vista es un dispositivo técnico destinado a prevenir la corrupción y establecer transparencia en el proceso. Sin embargo, este elemento se transformó en uno de los nudos gordianos de los LP con efectos secundarios perversos y fuertes externalidades negativas. En cierta medida, la convocatoria contribuyó a obstaculizar la participación de los sectores sociales más excluidos de la población, ya que no tienen la capacidad técnica para formular proyectos, cumplir los requisitos formales exigidos por la UE y tratar con la pesada burocracia europea. Otro efecto, en consecuencia, ha sido la participación en los procesos de los LP de organizaciones ejecutoras de proyectos con alguna dimensión y capacidad instalada, muchas de ellas

con experiencia previa en la ejecución de recursos de la cooperación internacional (Barreto-Henriques, 2009a).

Como ha señalado T. Pito (entrevista personal, 20 de octubre de 2008), exasesor económico del Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), "el LP le permitió solo a los grandes, a los que tenían experiencia, poder ejecutar un proyecto". F. Medina (entrevista personal, 15 de octubre de 2008), directora de la Fundación Sol de Invierno, cuenta que "hubo organizaciones que pagaron millones de pesos por la elaboración de los proyectos". Igualmente, cuando se le preguntó a un coordinador de un proyecto productivo del LP del Macizo Colombiano si había tenido dificultades en la formulación de su proyecto en el marco de la convocatoria, su reacción fue: "No. Yo llevo 14 años formulando proyectos". Así, de cierta forma, los LP se basan en una elite local de trabajo y movilización social. En la medida en que esta iniciativa de paz pretende ser un mecanismo de inclusión, ese factor podría representar que la "cura" sea, de cierta forma, tan mala o peor que la "enfermedad", al convertirse en un mecanismo adicional de exclusión en las regiones y entre las organizaciones sociales (Barreto-Henriques, 2009a, pp. 576-577).

En el Magdalena Medio, el mismo factor tuvo un efecto negativo adicional y más acentuado, en la medida en que distorsionó y rompió con el proceso y metodología de participación desarrollados por el PDPMM hasta el momento, basado en los "núcleos de pobladores". Estos núcleos constituyen espacios populares de participación y ejercicios de planeación participativa, en los cuales organizaciones locales y pobladores de un municipio formulan diagnósticos regionales y establecen propuestas de paz y desarrollo, expresadas en las propuestas municipales o subregionales (Katz, 2004, p. 32). Los núcleos de pobladores conforman la base nuclear del PDPMM y su fuerza motriz. Representan una herramienta fundamental de organización y participación ciudadana, a través de la cual proyectos estratégicos para la vida social y económica de los municipios se eligen (PDPMM, 2007). De esta forma, los pobladores se vuelven actores activos en el desarrollo de su región (Moreno, 2008, p. 104). Pero este tipo de metodología se vio afectado por los procedimientos técnicos de la asistencia comunitaria europea.

Contradicciones entre procedimientos técnicos y realidad social

El cambio de una metodología eminentemente participativa a una metodología técnica y burocrática produjo muchísimos problemas al proceso social en el Magdalena Medio. Como señala Carlos Moreno (2008, p. 104), implicó la sustitución de una idea y dinámica de democracia deliberativa, incorporada en la metodología de los núcleos de pobladores, por el concepto de democracia competitiva de la UE comprendido en el dispositivo de la convocatoria pública. Esto generó tensiones profundas y duros debates entre la UE y el PDPMM (L. Valderrama, entrevista personal, 24 de mayo de 2007), así como durísimas críticas por parte de las organizaciones sociales. Los procedimientos técnicos y administrativos requeridos por la CE fueron percibidos en las regiones, por las organizaciones sociales, como supremamente pesados, lentos, inflexibles y altamente burocráticos. Entre los dirigentes y funcionarios del PDPMM la condena y crítica a este método europeo ha sido igualmente transversal, al ser señalado incluso de poner en peligro los procesos sociales en marcha.

Efectivamente, la UE posee una normatividad compleja y estandarizada que difícilmente se ha adaptado a la realidad de la región del Magdalena Medio, caracterizada por su informalidad, fragmentación, baja institucionalidad y pobreza. Como refiere el padre E. Soto (entrevista personal, 23 de mayo de 2007), de la Pastoral Social de Barrancabermeja:

> A veces los proyectos sufren en su ejecución porque no hay cómo legalizar o soportar un gasto cumpliendo con todas las normas. No porque no se quiera, sino porque en una vereda como la de San Pablo de Bolívar, por ejemplo, hay gente que no tiene un registro tributario, hay gente que nunca ha salido del monte.

Esta realidad se aplica igualmente al LP en departamento de Nariño. Donde comenta F. Medina (15 de octubre de 2008) de la Fundación Sol de Invierno:

> En la parte técnica, el llamado "marco lógico" [un requisito para desarrollar programas de ayuda y cooperación al desarrollo] no es tan lógico y la guía práctica no es tan práctica. Está llena de minucias.

> Lo ponen a hablar en euros, en una lógica superminuciosa y supermedible. Una realidad tan compleja, como la latinoamericana, no es tan medible. Eso está hecho para un mundo donde todo funciona como un relojito, eso es milimétrico y el mundo latinoamericano no está estructurado ni engranado de esa forma. Si fuera así, no necesitaríamos de un Laboratorio, ni de apoyos internacionales. Por ejemplo, íbamos a presentar un taller, pero cuando llegamos nos dimos cuenta que el 90 % eran analfabetos. Tienes que ir y hacer un juego para enseñar al otro, te tienes que volver totalmente elástico, y [en las oficinas d] el Laboratorio te dice [n] ¿cuántos libros escribió, cuántos folletos entregó?

Como se observa en estos relatos, la normatividad de la CE no ha correspondido con la realidad social colombiana ni con la cultura política de sus regiones. Así se ha generado una lógica economicista, incoherente con los contextos locales y con los mismos objetivos pretendidos de la iniciativa de paz. La cooperación europea no ha tenido en consideración el estado del tejido social e institucional de las regiones donde se implantó. Se concentró en el acompañamiento econométrico de los proyectos y en el cumplimiento de los estándares de los manuales de cooperación europeos más que en la comprensión de las dinámicas regionales (Moreno, 2008, p. 102), hecho que provocó varias dificultades a los procesos y proyectos. Quedó patente así un choque entre lenguajes y mundos disímiles, con evidentes dificultades para dialogar y conciliar. Esto es un factor de enorme peso político y un condicionante esencial para la potencial construcción de paz y resolución pacífica del conflicto armado.

Al respecto L. Valderrama (entrevista personal, 24 de mayo de 2007), exdirector de la CDPMM, afirma: "El LP no pretende ser una empresa de proyectos. Los proyectos son un medio para construir la paz y el desarrollo sostenible". El LP, desde la perspectiva del PDPMM, fue concebido fundamentalmente como un proceso social (Roux, 2001). Pero esta concepción se vio enfrentada además con el hecho de que los *timings* de los proveedores de fondos de cooperación financiera internacional generalmente son de corto plazo. De hecho, el horizonte temporal de la financiación europea a los LP fue programado entre cuatro y ocho años. Aunque los LP fueron enmarcados, en su concepción discursiva y su finalidad, en una lógica estructural y de largo plazo para incidir sobre las causas

profundas del conflicto, su horizonte de pocos años claramente no ha configurado ni permitido transformaciones estructurales y, al contrario, choca con las necesidades de largo plazo de la construcción de una paz positiva y el desarrollo. Esta situación ha favorecido que se adelanten proyectos, más que procesos y que, de esta forma, poco se distinga al LP de una iniciativa de cooperación internacional convencional común y corriente (Barreto-Henriques, 2009a, p. 577).

Asimismo, procedimientos y requerimientos técnicos de los LP han tenido otro efecto secundario negativo sobresaliente. Significaron una sobrecarga tremenda para los equipos de trabajo de la CDPMM, y de las Entidades Coordinadoras Regionales de los LP. Una sobrecarga que sobrepasó su capacidad de trabajo y de personal y, en gran medida, los transformó en gestores y supervisores de proyectos, más que actores políticos y sociales en las regiones (A. Gómez[3], entrevista personal, 14 de febrero de 2008). Otra situación que fue posible constatar en el terreno, en particular en la región del Macizo Colombiano, fue que la convocatoria pública de proyectos atrajo a la región algunas organizaciones sin ninguna trayectoria en la zona, seducidas por los recursos de la UE. En este caso el riesgo fue la configuración de proyectos de cooperación de tipo "beduino". Es decir, que montaban la tienda y partían cuando se agotaba la financiación al LP, sin dejar capacitación de las comunidades ni transformando los proyectos en procesos (Barreto-Henriques, 2009a, p. 577). En efecto, la metodología de los LP con base en la convocatoria pública de proyectos estimuló las ONG "cazadoras de rentas" y las lógicas de búsqueda y apropiación de recursos, debilitando los propósitos de fortalecer la capacidad de autonomía y el poder de las comunidades. Así se encierra el conflicto de dependencias de los recursos internacionales por parte de las iniciativas locales (Castañeda, 2009, p. 176). De la misma forma, las convocatorias se saldaron en la presentación de centenares de proyectos, la mayoría de los cuales incidían en temas productivos, factor este que disminuyó relativamente la finalidad política de los LP, atomizó los procesos (Moreno, 2008, p. 106) y creó una panoplia de microproyectos no sostenibles, que no lograrán sobrevivir a partir del momento que la financiación europea se termine.

[3] Excoordinador técnico del LP del Macizo Colombiano.

En el apoyo de la UE a la resolución del conflicto colombiano se ha configurado por lo tanto una situación que encuadra perfectamente en el debate introducido por Mary B. Anderson (1999) sobre los riesgos y potenciales efectos dañinos de la cooperación y ayuda al desarrollo en escenarios de conflicto. La cooperación europea produjo consecuencias negativas y situaciones conflictivas en las regiones en donde aportó recursos por vía de los LP. Pero, no obstante, también se debe señalar que los mecanismos y procedimientos exigidos por la cooperación europea no han tenido exclusivamente efectos negativos. Eliécer Soto (entrevista personal, 23 de mayo de 2007), sacerdote en la región del Magdalena Medio, concede que la metodología europea ha traído más rigor, seguimiento, sistematización, fiscalización y transparencia al proceso en "un continente en donde tristemente muchos se han enriquecido a costa de proyectos para los pobres". La participación europea también ha significado en los PDP una oportunidad para aumentar contactos y extender los procesos a más actores y municipios de las regiones, profundizando y diversificando las bases de apoyo y de trabajo en el terreno (Moreno, 2008, p. 106).

Un papel político modesto para la resolución pacífica del conflicto armado

En el plano político, el rol y la participación de la UE en el interior de los LP revelan una tendencia divergente. En cierta medida, mientras a nivel técnico se encuentra "Europa de más", a nivel político se observa "Europa de menos". Carlos Moreno (2008, p. 109) advierte que existe un desequilibrio entre los aspectos técnico-administrativos y políticos de los LP, el cual se ha revelado en una ausencia de la UE en el terreno y una falta de compromiso político con los LP. La UE ha ejercido un papel más de *payer* que de *player*, es decir, de proveedor financiero y menos de actor político. Esto es notorio esencialmente en dos aspectos. En primer lugar, se evidencia cierta desaparición de la UE, protagonizada por la delegación de la CE en Colombia, en los procesos y vida cotidiana de los LP. En palabras de un funcionario de la CE, "la gestión del día a día es hecha por las poblaciones". Los representantes de la UE en Colombia tienen una presencia muy reducida, o incluso inexistente, en el terreno. Su acompañamiento de la construcción de la paz en las veredas y de los proyectos se realiza

fundamentalmente desde las oficinas de Bogotá. Las visitas de la delegación a las regiones son breves, y los equipos en las sedes regionales de los LP son casi exclusivamente colombianos. Un caso que ilustra esta ausencia de la UE en el terreno fue la salida del consejero de cooperación de la CE en Colombia, el italiano Nicola Bertolini, quien había sido el principal protagonista e interlocutor europeo en el proceso de los LP y una personalidad muy comprometida con la iniciativa. Sin embargo, Bertolini entró en conflicto con el gobierno central y particularmente con el gobernador del departamento del Cauca, Juan José Chaux, a tal punto que se convirtió en *persona non grata* en Colombia, lo que motivó su alejamiento forzado del país. En cierta forma, su salida implicó el retiro de cierto liderazgo y clarividencia políticos de la UE en Colombia y contribuyó a reducir la presencia de la UE en el terreno. Aunque episódico, este hecho es sintomático y representativo del bajo perfil político de la UE en el marco de los LP y de la resolución pacífica del conflicto armado en Colombia. Han existido evidentes bloqueos y tensiones que limitan la acción política de la UE para la resolución del conflicto.

Como señala F. Valencia (entrevista personal, 2 de diciembre de 2008), director del Observatorio de Paz y Reconciliación del Oriente Antioqueño: "La UE ha aceptado que fuera el gobierno nacional el que direccionara [sic] políticamente el proyecto LP. […] Y se ha alejado del acompañamiento político en el territorio." De hecho, la UE, más que respaldar políticamente a la sociedad civil de base, ha preferido no comprometer sus buenas relaciones diplomáticas con Bogotá. Para un antiguo funcionario de la CDPMM, constituyen ejemplos evidentes de esta tendencia a mantener positivas relaciones diplomáticas la relativa inercia política y la falta de reacción pública por parte de la UE frente a casos de violencia o amenazas de grupos paramilitares a líderes comunitarios participantes de los LP, y sobre las violaciones de derechos humanos en las regiones (Bayona[4], entrevista personal, 25 de agosto de 2007). O incluso en el caso de fumigación de proyectos productivos del LP en el Cauca y Nariño, en el marco del Plan Colombia y de la lucha antidrogas (Barreto-Henriques, 2009a, p. 575).

[4] Exsubdirector Técnico de la Corporación de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio.

Esta situación causó desilusión entre algunas personas y las organizaciones de los LP, que han reclamado un apoyo político más fuerte de la UE frente al contexto de inseguridad y amenazas de grupos armados y solicitado una presión sobre el gobierno colombiano para traer más seguridad al proceso. Al respecto anota un exmiembro del LP en los departamentos de Cauca y Nariño: "La UE no debe estar más como un donante, sino como un ente internacional que vela por los derechos de un pueblo en crisis; […], en este sentido debe ser un cooperante político; acá la hemos visto solo como un donante". Confrontado con esta opinión, un funcionario de la CE comentó, sin embargo, que sí existe un diálogo crítico en privado con el gobierno colombiano sobre esas situaciones, y advirtió: "No creemos que la 'diplomacia de megáfono' sea la mejor arma u opción".

En realidad, el rol político de la UE no es totalmente pasivo. Además hubo visibles divergencias, sobre la concepción de los LP entre el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y la CE, que se manifestaron con menor o mayor intensidad y visibilidad en varias ocasiones. El "caso Bertolini" fue claramente el momento de mayor tensión entre la UE y el gobierno en el marco de esta iniciativa. Sin embargo, no fue el único. La UE no coincidió con el gobierno Uribe Vélez en varias ocasiones y planteó lecturas distintas del conflicto y enfoques diferentes para la paz. Un buen ejemplo de esto fue la confluencia en el terreno de los programas gubernamentales Familias Guardabosques y Familias en Acción. Los LP, con la participación de la UE, se realizaron en regiones donde también se desarrollaron programas gubernamentales de erradicación de cultivos de uso ilícito (Molano-Cruz, 2009). Sin embargo, la UE había rechazado que los LP sirvieran como instrumentos y plataformas para apoyar y financiar ese tipo de programas gubernamentales, por considerar que encierran una filosofía y unos objetivos distintos a los de los LP.

Existe efectivamente una faz de Janus (Roy, 2001, p. 9) entre lo que la UE declara públicamente y lo que plantea en privado, factor que deriva de los particularismos de su construcción como actor global. En la medida en que la política exterior de la UE tiende a configurarse sobre consensos mínimos —y respecto al caso colombiano se evidencian además divergencias internas sustanciales en el interior de la UE— existirá una disposición

en la UE a no comprometerse políticamente y a adoptar únicamente posiciones débiles, ambiguas, neutrales y poco asertivas.

Conflictos entre discursos y prácticas de construcción de paz

Dos perspectivas y concepciones en conflicto han existido en los LP. El enfoque alternativo, estructural e inclusivo de la sociedad civil, organizado por la metodología participativa y el modelo de construcción de paz original del PDPMM, por una parte, y por la otra, la perspectiva gubernamental, dirigida a convertir los LP en un aliado y componente de la Política de Seguridad Democrática (PSD) del gobierno Uribe Vélez, transformando así los LP en simples escenarios de desarrollo despolitizados. Estas dos realidades y percepciones se han enfrentado en diversas ocasiones en el interior de las estructuras y procesos de los LP. Un ejemplo fue la pugna de la organización campesina CIMA y la organización indígena CRIC con el gobierno nacional. La UE habría podido erigirse en conciliador y un puente entre las dos, y, en cierta medida, lo hizo. Sin embargo, al plantear neutralidad y ambigüedad frente a esa oposición, permitió que la parte más fuerte (las autoridades gubernamentales) se apoderara y condicionara el proceso. Es decir que, voluntaria o involuntariamente, tácita o declaradamente, la UE es cómplice de las transformaciones políticas en los LP. La UE no tuvo la capacidad o la voluntad política para trabar la apropiación del proceso por parte del Ejecutivo colombiano, no obstante el discurso oficial de la UE de apoyo a la sociedad civil. La participación del Estado a través de Acción Social, una oficina dependiente de la Presidencia de la República, se reveló un verdadero "caballo de Troya" que distorsionó la dimensión política y de construcción de paz de los LP e imprimió lógicas distintas.

Esta transformación se manifestó de varias formas. Se procedió a la interdicción por parte del gobierno nacional de los representantes de los dos primeros LP de tener contactos o gestiones de paz con los actores armados a nivel regional o local (Gómez, entrevista personal, 14 de febrero de 2008), dimensión esta que era uno de los elementos más relevantes del proceso político del PDPMM y del LP del Magdalena Medio. Asimismo, hubo una clara apuesta del gobierno Uribe Vélez en buscar que el énfasis

de los LP se concentrara en el componente productivo. En el tercer LP, esa dimensión correspondió al 80 % de los proyectos aprobados, hecho que generó el riesgo de que se convirtiera en un "laboratorio de desarrollo", más que de paz. Los LP sufrieron un cambio estructural profundo. El contexto en que inicialmente fueron concebidos a través del "matrimonio" entre el PDPMM y la CE se transformó radicalmente bajo los gobiernos de Álvaro Uribe Vélez. La "política de paz" de este gobierno era diametralmente contradictoria con la filosofía original del PDPMM, basada en el enfoque en las causas profundas del conflicto, en un desarrollo campesino sostenible y en un intento de concertación con los actores armados en el terreno. En realidad, la iniciativa formulada para un contexto de diálogos de paz, fue implementada en el escenario de la política gubernamental de Seguridad Democrática (Molano-Cruz 2009, p. 65). Los Laboratorios fueron concebidos como mecanismos para complementar la construcción de una paz positiva para un contexto de solución negociada al conflicto que no se concretizó. En su desarrollo se enfrentaron con una política oficial hacia el conflicto basada en la vía militar e incluso en la negación de la existencia del conflicto armado.

El alto comisionado para la paz del gobierno Uribe Vélez, Luis Carlos Restrepo, en particular, fue un feroz adversario político de los LP que puso diversos obstáculos y bloqueos, especialmente a través de su desautorización de acuerdos regionales de paz y contactos con los actores armados. Además buscó introducir en los LP la retórica oficial de negación de la existencia de un conflicto armado en Colombia y la argumentación según la cual lo que existía era una "democracia amenazada por terroristas". Esta transformación llevó a que los resultados de los LP, a nivel político y en el terreno, fueran muy problemáticos. El cambio de escenario transformó los esfuerzos locales de los LP en un trabajo de Sísifo y puso grandísimas trabas a su labor. Así, el segundo y tercer LP, con el beneplácito de la UE, sufrieron una adaptación y un cambio que favorecieron la presencia de la Política de la Seguridad Democrática, llevándolos a suavizar su discurso y objetivos y a apostar principalmente en proyectos productivos (Castañeda, 2009). También ha señalado que:

> El dilema de la UE es complejo desde la concepción de los Laboratorios: cómo apoyar a la sociedad civil en zonas de conflicto a través de un programa oficial que tenga en cuenta el Estado y ayude a construirlo. Con el tiempo se ha creado una especie de "confianza mutua" en la que la UE integra cada vez más al Estado y el Estado desconfía menos de las iniciativas locales apoyadas por la UE y los PDP (p. 175).

Pero el precio a pagar por esto fue que el organismo gubernamental Acción Social lograra centralizar el proceso, y que los PDP y los demás actores de la sociedad civil perdieran autonomía y la UE, protagonismo político. Desde esta perspectiva, es legítimo cuestionar y especular si esta tendencia manifiesta fundamentalmente una debilidad y timidez política de la UE en Colombia o si constituyó un respaldo tácito, o explicito, al gobierno Uribe Vélez y su programa bandera de Seguridad Democrática.

Con todo, un elemento significativo es que el apoyo político de la UE ha sido de cierta importancia en términos de blindaje de los LP frente a los actores armados. De acuerdo con M. Vargas (entrevista personal, 23 de abril de 2007), sociólogo del Centro de Investigación y Educación Popular y conocedor profundo de la región del Magdalena Medio y de sus muchas veredas y trochas, "a la Unión Europea la ven con algún respeto y prudencia". A pesar de toda la violencia que circunda y toca las regiones de los LP, e incluso sus líderes, la participación europea ha servido como una especie de escudo y paraguas político. Ha ofrecido, en alguna medida, protección a sus actividades y organizaciones. Al parecer los actores armados son conscientes de que atentar contra participantes de los LP podría provocar una reacción directa de la UE.

Conclusión

En este capítulo se confrontó la teoría de la acción internacional de la UE con un estudio de caso particular y especifico. En lugar de apelar a las recurrentes interpretaciones deductivas y normativas de la política exterior de la UE, se analizó su acción política en el terreno de la resolución del conflicto armado colombiano, particularmente a través de los LP, un instrumento desarrollado en el cuadro de la cooperación al desarrollo de la UE. La evidencia empírica permite concluir que el balance de su acción en

la resolución y transformación del conflicto armado colombiano es modesto y está cargado de ambivalencias y contradicciones.

Existe un desequilibrio entre una dinámica técnico-administrativa vertical y una dinámica política. Si a través de la primera dinámica la UE ha impuesto procedimientos comunitarios de cooperación al desarrollo, con efectos secundarios negativos en el terreno, por medio de la segunda la UE peca por su ausencia e incoherencia, al evidenciar ambivalencia y falta de compromiso. En la resolución pacífica del conflicto colombiano ha habido "Europa de más", en la medida en que en sus imposiciones técnico-administrativas han producido externalidades negativas y han condicionado mucho el proceso, al limitar la participación y la calidad de la participación en el interior de los LP. Se vuelve notorio en Colombia que programas y proyectos de cooperación al desarrollo, preestablecidos y estandarizados, no siempre producen los mejores resultados y, por el contrario, a menudo van contra realidades y particularismos locales. Pero también ha habido "Europa de menos". Frente a la resolución del conflicto armado colombiano, la UE ha sido más una fuente de ayuda pública para el desarrollo que un actor político, al dejar que el gobierno nacional cooptara e instrumentalizara el proceso y al ausentarse de la vida cotidiana de los LP y de la construcción de la paz en el terreno por parte de la sociedad civil.

Referencias

Anderson, M. (1999). *Do no harm: How aid can support peace – or war*. Londres: Lynne Rienner.

Barreto-Henriques, M. (2009a). El Laboratorio de Paz del Cauca/ Nariño: ¿una salida indígena para la paz en Colombia? En J. Restrepo & D. Aponte (Eds.), *Guerra y violencia en Colombia: herramientas e interpretaciones* (pp. 545-586). Bogotá: Editorial Javeriana.

Barreto-Henriques, M. (2009b). El Laboratorio de Paz del Magdalena Medio: ¿un verdadero Laboratorio de Paz? En J. Restrepo & D.

Aponte (Eds.), *Guerra y violencia en Colombia: herramientas e interpretaciones* (pp. 501-544). Bogotá: Editorial Javeriana.

Barreto-Henriques, M. (2010). El rol de la Unión Europea en la resolución del conflicto armado en Colombia: un análisis desde el terreno. *Revista Aldea Mundo, 15*(29), 19-30.

Castañeda, D. (2009). ¿Qué significan los Laboratorios de Paz para la Unión Europea? *Colombia Internacional*, *69*, 162-179.

Comisión Europea. (2001). *Colombia* (Country Strategy Paper). Bruselas: Autor. Recuperado de http://eeas.europa.eu/colombia/csp/02_06_en.pdf

Comisión Europea. (2007). *Colombia* (Documento de Estrategia País 20072013) . Bruselas: Autor. Recuperado de http://eeas.europa.eu/colombia/ csp/07_13_es.pdf

Duchêne, F. (1972). Europe's role in the world peace. En R. Mayne (Ed.), *Europe tomorrow: Sixteen european look ahead* (pp. 31-47). Londres: FontanaCollins.

Franklin, K. & Moncayo, J. (2004). *Sistematización de las negociaciones de los Laboratorios de Paz I y II, Informe Final*. Bogotá: Redprodepaz.

Hettne, B., Söderbaum F., & Stålgren, P. (2008). *The EU as a global actor in the south* (Report n.° 8). Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies. Recuperado de http://www.sieps.se/sites/default/files/71-20088.pdf

Kagan, R. (2003). *O Paraíso e o Poder: A América e a Europa na Nova Ordem Mundial*. Lisboa: Gradiva.

Kaldor, M. (1999*). New and old wars: Organized violence in a global era*. Cambridge: Polity.

Katz, M. (2004). Experiencia regional de paz: El Programa de Desarrollo y Paz del Magdalena Medio, *Controversia*, *181*, 30-35.

Kurtenbach, S. (2005). *Europe and the Colombian conflict* (Inter-American Dialogue, Andean Working Paper, Junio). Washington D. C.: InterAmerican Dialogue. Recuperado de http://www.fes-seguridadregional. org/images/stories/docs/1685-001_g.pdf

Kurtenbach, S. (2009). The European Union and the transformation of the Colombian conflict. En V. Bouvier (Ed.), *Colombia: Building peace in a time of war* (pp. 385-398). Washington D. C.: United States Institute of Peace Press.

Larsen, H. (2004). Discourse analysis in the study of the European foreign policy. En B. Tonra & T. Christiansen (Eds.), *Rethinking European Union foreign policy* (pp. 62-80). Manchester: Manchester University Press.

Molano-Cruz, G. (2009). Laboratorios de Paz: la Unión Europea y la seguridad democrática. *Revista Foro*, *69*, 64-75.

Moreno, C. (2008). Laboratorios de paz: una política de creación. *Análisis Político*, *22* (65), 94-110.

Nye, J. (2001). Soft power and conflict management in the information age. En C. Crock, F. Hampson & P. Aall (Eds.), *Turbulent peace: The challenges of managing international conflict* (pp. 353-365). Washington D. C.: United States of Peace.

Ramírez, S. (2004). *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 19942003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Roy, J. (2001). *European perceptions of Plan Colombia: a virtual contribution to a virtual war and peace plan?* Carlisle Barracks, Pennsylvania: Strategic Studies Institute Publications.

Roux de, F. (2001). *Un Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio*. Barrancabermeja: PDPMM.

Roux de, F. (2005). El programa de Desarrollo y Paz del Magdalena. Primer laboratorio de paz en Colombia. En *III Jornadas Abiertas. La cooperación internacional con Colombia: ¿paz y derechos humanos?* (pp. 38-43). Barcelona: Taula Catalana per la pau a Còlombia. Recuperado de http://www. taulacolombia.org/sites/default/files/ jornades/iii-jornades-sobrecolombia/docs/libroiiijornadas.pdf

Rudqvist, A. & Sluys van, F. (2005). *Informe Final de Evaluación de Medio Término Laboratorio de Paz del Magdalena Medio* (ECO, informe final). Recuperado de http: //www.kus.uu.se/pdf/ publications / Colombia / Informe.Final.Feb.5.05.pdf

Teló, M. (Ed.). (2007). *Europe: A civilian power?: European Union, global governance*, *world order.* Nueva York: Palgrave; Macmillan.

Tokatlian, J. (2000). Las diplomacias por la paz. En A. Camacho & F. LealBuitrago (Eds.), *Armar la Paz es Desarmar la Guerra*. Bogotá: CEREC.

Vranckx, A. (2005). *European policies on Colombia* (Background paper). International Peace Information Service. Recuperado de file:///C:/ Users/USUARIO/Desktop/Retiro %20Isha/20050700eucol.pdf

Capítulo 7.

LOS DERECHOS LABORALES EN LA AGENDA COMERCIAL DE LA UNIÓN EUROPEA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*

Xavier St-Denis**

En junio de 2012, la UE terminó negociaciones comerciales con algunos países latinoamericanos a través de la firma de dos acuerdos de libre comercio (ALC): uno, con Colombia y Perú, miembros de la Comunidad Andina, y el otro con los países centroamericanos: Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá[1]. Estos tratados se encuentran entre los primeros firmados por la UE de los ALC negociados a partir de la agenda comercial europea reforzada (Young & Petersen, 2006; Faber & Orbie, 2008). Al lado de los ALC firmados con los latinoamericanos figuran aquellos negociados con Corea del Sur, el Acuerdo de Asociación Económica (AAE)

---

* Traducción del francés al español realizada por Giovanni Molano-Cruz, Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia.

** Candidato a Ph.D. en Sociología Universidad de McGill. <xavier.stdenis@mcgill.ca>

1 Este trabajo ha contado con el apoyo del Centre d'Étude sur l'Intégration et la Mondialisation de la Université du Québec à Montréal, en el marco del proyecto Gobernanza Global del Trabajo. Muy sinceramente agradezco a Michèle Rioux y Christian Deblock por sus comentarios a versiones preliminares de este capítulo.

con el Foro de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (Cariforum)[2] y otros más que deberán concluir con el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), India, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Asean) y el Consejo del Golfo Pérsico, entre otros. Por su carácter global, los ALC firmados con Colombia-Perú y los países centroamericanos se diferencian de los anteriormente negociados y suscritos por la UE. Los acuerdos con los latinoamericanos incluyen, paralelamente a la liberalización del intercambio de bienes, disposiciones sobre la liberalización de servicios, inversiones, propiedad intelectual, competitividad y mercados públicos. Pero el ALC con Perú y Colombia merece una atención particular debido a sus apartes sobre el comercio y el desarrollo sostenible. En este campo, el ALC de la UE con los dos países miembros de la integración andina contiene una compleja serie de orientaciones sobre protección y promoción de los derechos fundamentales de los trabajadores mucho más precisas y completas que aquellas relativas al trabajo incluidas en acuerdos precedentes de la UE. Orientaciones que responden a las preocupaciones expresadas por la sociedad civil europea, particularmente los sindicatos, sobre la situación de los derechos de los trabajadores en los países signatarios latinoamericanos (Bossuyt, 2009). Colombia y Guatemala, en efecto, de acuerdo con el *2012 Annual Survey of Violations of Trade Union Rights* de la Confederación Sindical Internacional, continúan siendo los países más peligrosos para los sindicalistas ("Guatemala CAFTA", 2012).

Desde un enfoque más general, organizaciones internacionales ya habían reconocido en los años 1990 que la liberalización de los intercambios podía tener efectos negativos para ciertos sectores de trabajadores (c.f. el informe OMC-OIT de Jansen & Lee, 2007, y el informe de la

[2] El Cariforum reúne países del Caribe e incluye a República Dominicana, Belice y Surinam. Los Acuerdos de Asociación Económica son tratados comerciales que, firmados en el marco del Acuerdo de Cotonu, apuntan a la liberalización de los intercambios con los países de Asia, el Caribe y el Pacífico, el desarrollo a través de Aid for Trade y la integración económica reforzada por medio de la inclusión en los textos de los tratados de los temas de la Declaración de Singapur (1996). El tratado de asociación económica entre el Cariforum y la UE es el primer acuerdo de ese tipo en ser firmado, aunque también se han concluido dos más interinos. La UE tiene en curso otros acuerdos de asociación económica con otros grupos regionales de Asia, el Caribe y el Pacífico.

OCDE, 1996). Así, recientemente Estados Unidos con sus informes sobre el trabajo (*Labor Reports*) y la UE con sus estudios sobre los impactos económicos, sociales y ambientales (*Sustainability Impact Assessment*) de los ALC, han buscado determinar con mayor precisión cuál es el impacto social de sus políticas comerciales en los países con los cuales firman acuerdos. En este sentido, la inclusión de disposiciones sobre el trabajo en los ALC se ha convertido en norma desde la firma en 1993 del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), cuya negociación fue simultáneamente con el proceso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). Desde entonces Estados Unidos introduce orientaciones sobre el trabajo en todos sus ALC con el fin de hacer respetar los derechos fundamentales de los trabajadores en sus países asociados comercialmente, y para garantizar en ellos el respeto de normas mínimas en materia de trabajo. Todo con el objetivo de favorecer una competencia equitativa, es decir que no descanse en la violación de normas fundamentales del trabajo y así desarrollar su mutua ventaja comparativa (*level-playing field)* (Doumbia-Henry & Gravel, 2006; Lazo-Grandi, 2009). El establecimiento de normas del trabajo en acuerdos comerciales permite la utilización de sanciones comerciales tales como el restablecimiento de aranceles y la supresión de ventajas comerciales contra Estados reconocidos responsables de la violación de derechos fundamentales del trabajo. Este procedimiento resulta claramente más disuasivo que las actividades de cooperación y persuasión adelantadas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), cuyas convenciones "carecen de dientes" (Brown, Deardorff & Stern, 2002). La UE en cambio ha desarrollado un enfoque más bien basado en la cooperación y la persuasión, muy cercano al de la OIT. En un marco más regional, los ALC firmados con los países centroamericanos y con Perú-Colombia son los últimos de una serie de acuerdos bilaterales iniciada en 1997 con el ALC México-UE y continuada en 2002 con el tratado Chile-UE.

Así, este texto al interesarse por la relación UE-América Latina y el Caribe a través de los ALC apunta a dos objetivos: identificar las características de las disposiciones de los acuerdos que introducen los derechos fundamentales de los trabajadores, y determinar en qué medida dichos

acuerdos representan, o no representan, una ruptura con el enfoque comercial europeo predominante hasta ahora para América Latina y el Caribe. Creemos que de esta manera es posible precisar si existe una convergencia entre el modelo estadounidense y el europeo de ALC. Desde una perspectiva comparativa entonces, el caso América Latina y el Caribe se revela por lo demás interesante. Puesto que la UE y Estados Unidos han firmado ALC con los mismos países: México, países centroamericanos, Colombia, Chile y Perú. La problemática de la convergencia de los dos enfoques resulta particularmente importante porque los acuerdos comerciales bilaterales son, en general, un medio para hacer avanzar elementos de la agenda comercial multilateral de manera indirecta y así relanzar ulteriormente las negociaciones respectivas (Feinberg, 2003; Faber & Orbie, 2008). Se trata incluso de uno de sus objetivos principales, sobre todo si se considera la dificultad de concluir acuerdos bilaterales (Faber & Orbie, 2008) y la poca importancia económica de los socios comerciales con los cuales Estados Unidos y la UE firman ALC (Feinberg, 2003). El establecimiento de una "cláusula social" relativa a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores en la Organización Mundial de Comercio (OMC) está precisamente bloqueada desde mediados de los años 1990, al igual que otros asuntos sobre servicios, propiedad intelectual e inversión. Así, mientras vemos al actor mundial UE incluir de manera muy ambiciosa estos elementos en sus acuerdos (que, como se ha señalado, abarcan intercambios de servicios, propiedad intelectual, inversiones, mercados públicos y competencia), pareciera que los derechos de los trabajadores ocupan un lugar secundario en la política europea de comercio bilateral (Orbie, 2011).

Nuestra reflexión se interesa entonces por el caso de los ALC firmados por la UE con Colombia y Perú, y con los países centroamericanos. El propósito es determinar si la UE otorga un lugar más significativo a la protección de los derechos fundamentales de los trabajadores que en sus ALC precedentes, o bien si esos derechos continúan en un lugar secundario en la política comercial europea. El reforzamiento de la protección de los derechos laborales en el enfoque europeo podría significar una convergencia con Estados Unidos y un regreso a la cláusula social en la agenda

multilateral. Las disposiciones sobre el trabajo contenidas en los apartes sobre comercio y desarrollo sostenible de los dos últimos ALC firmados por la UE en Latinoamérica pueden, en efecto, conducir a creer que los derechos laborales tendrían un significado más determinante que en el pasado dentro de la política comercial europea. Un examen de la acción exterior de la UE en este aspecto y un análisis del proceso de negociación y firma del ALC con Colombia y Perú demuestran no obstante todo lo contrario. En la práctica, las cuestiones relativas a derechos fundamentales continúan siendo marginales en la política comercial europea y el enfoque de la UE difiere del estadounidense. La UE sigue privilegiando otros aspectos de su agenda comercial y prefiere un enfoque basado en la consulta y la cooperación voluntarista similar a su posición defendida en el marco de las instituciones multilaterales. Tal comportamiento del actor global UE se explica por factores internos —particularmente la gobernanza multiniveles y la fuerza del modelo social europeo— que limitan el poder y la legitimidad de los actores europeos proclives a una versión más ambiciosa del vínculo trabajo-comercio frente a socios comerciales generalmente reticentes.

El capítulo está dividido en tres partes. La primera versa sobre los debates que llevaron a rechazar la introducción de una cláusula social en la OMC y acerca de la emergencia de un consenso en torno a una gobernanza social multilateral basada en la cooperación y la acción voluntaria. La segunda parte es una presentación formal del contenido de los ALC firmados con países latinoamericanos entre 1997 y 2012, para ilustrar la evolución del vínculo trabajo-comercio en el seno de los tratados comerciales. El contenido de estos acuerdos es comparado con aquel de los acuerdos estadounidenses firmados durante el mismo período. La tercera parte trata de los determinantes del enfoque europeo y esboza, como estudio de caso, el proceso de firma y ratificación del ALC con Colombia. Como conclusión argumentamos que, a pesar de una evolución significativa del contenido y la forma de los ALC adoptados por la UE, la política comercial europea no ha cambiado sustancialmente y que sería sorprendente ver una convergencia UE-Estados Unidos sobre el tema de la cláusula social así como un regreso de esta a la arena multilateral.

El origen multilateral del enfoque europeo sobre comercio y trabajo

Las inquietudes por el efecto del comercio sobre las condiciones de trabajo son de vieja data. El interés por la suerte de los trabajadores y el temor de ver la competencia extranjera desarrollar ventajas comerciales desleales basadas en condiciones inhumanas de trabajo tienen origen a finales del siglo XVIII (Doumbia-Henry & Gravel, 2006, pp. 211-212; Brown et al., 2002). Más adelante, estas cuestiones fueron integradas en el preámbulo de la Constitución de la OIT en 1919. En 1948, durante la Conferencia de La Habana, si la Carta de la Organización Internacional de Comercio hubiese sido adoptada, habría sido incorporado un mecanismo de solución de diferencias que podría recibir quejas sobre las condiciones injustas de trabajo (Orbie, Tortell et al., 2009). Sin embargo, el único resultado de esa conferencia fue el General Agreement on Trade and Tarif (GATT) y fue necesario esperar hasta los años 1990 para que esas ideas regresaran al centro del debate en las negociaciones multilaterales de comercio. Ahora bien, a nivel multilateral la idea de una cláusula social vinculante que ligue directamente apertura comercial y respeto de los derechos laborales está todavía muy lejos de alcanzar la unanimidad. A tal punto que continua bloqueada la introducción de ese tipo de cláusula en la OMC. De hecho, en Marrakech en 1994, los profundos desacuerdos sobre la cláusula social llevaron al arreglo de suspender indefinidamente ese debate. En ese momento, por una parte, la Comisión Europea[3] (Bossuyt, 2009) y Francia, pero sobre todo Estados Unidos —apoyados por organizaciones no gubernamentales y sindicatos— se presentaron como los defensores de la inclusión de una cláusula social en la OMC. Por otra parte, Brasil, India, Pakistán, Malasia y México —acompañados por representantes de los empleadores— se opusieron (Lazo-Grandi, 2009). Mientras que otros países, incluyendo los gobiernos conservadores de Reino Unido y Alemania, se mostraron poco entusiastas con la idea de una cláusula social (Orbie & Babarinde, 2008, p. 463; Orbie, Gistelinck, et al., 2009). Desde una perspectiva global, los países del Sur relacionaban la cláusula social con una estrategia proteccionista disfrazada por los países del Norte puesto que interpretaban que, obligando

[3] En aquel entonces, el Parlamento Europeo también había votado una resolución favorable a la cláusula social (Clapham & Martigoni, 2006).

a los países del Sur a adoptar normas mínimas de trabajo, la cláusula social anularía las ventajas comparativas de su proceso de desarrollo socioeconómico, particularmente cuando esas ventajas surgían del trabajo a bajo costo (Bhagwati, 2001). Además, la cláusula social se asociaba directamente con una distorsión que perjudicaba el mercado y la creación de empleo, lo cual afectaría sus loables objetivos de protección de los derechos laborales[4].

Pero, en 1996, el primer encuentro ministerial de la OMC realizado en Singapur representó un giro para el debate. En Singapur los Estados participantes se comprometieron con el respeto de las normas fundamentales del trabajo, pero rechazaron su uso con fines proteccionistas. La responsabilidad de todas las cuestiones relativas al trabajo fue entonces enviada a la OIT, con la creación de un grupo especializado compuesto por ambas organizaciones. La OMC reiteró esta opción primero en 1999 en Seattle, a pesar de la insistente posición contraria del presidente estadounidense, Bill Clinton[5], y luego en Doha. Paralelamente, en Ginebra, una serie de reuniones llevó a la adopción, en 1998, de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales del trabajo. Esta declaración consagró el papel de la OIT en materia de promoción y respeto de los derechos de los trabajadores (Orbie, Gistenlinck, et al., 2009, p. 150) y confirmó el carácter fundamental de un conjunto de ocho convenciones de la organización que sus países miembros están obligados a cumplir incluso sin haber firmado dichas convenciones[6]. Además, la declaración de 1998 es hoy en día el marco de referencia jurídica de la mayoría de iniciativas internacionales que apuntan a la protección de los derechos laborales, como el Pacto Mundial

---

4 Para una discusión crítica al respecto véase Brown et al., 2002.

5 Luego de la elección de gobiernos socialdemócratas en Alemania y Reino Unido, un grupo de trabajo conjunto OIT-OMC fue no obstante creado para tratar las cuestiones relacionadas con el impacto del comercio en los trabajadores (Orbie & Babarinde, 2008).

6 Las convenciones 87 y 98 sobre la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva, las convenciones 29 y 105 sobre eliminación de cualquier forma de trabajo obligatorio o forzado, las convenciones 138 y 182 sobre la abolición efectiva del trabajo infantil, las convenciones 100 y 111 sobre la eliminación de la discriminación en materia de empleo y profesión.

de la ONU, las Orientaciones de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico y numerosos códigos privados de conducta[7].

En definitiva, la vía multilateral del decenio de 1990 terminó en un callejón sin salida para el establecimiento de una cláusula social y un grupo especializado conformado por la OMC y la OIT. Los ALC bilaterales surgieron entonces como la ocasión para Estados Unidos y la UE de promover ciertos temas que habían sido bloqueados a nivel multilateral, presionar con medios indirectos para hacer avanzar algunos de los puntos de sus agendas y lanzar las bases para las futuras negociaciones multilaterales. El GATT fomenta precisamente la conclusión, menos compleja, de acuerdos comerciales regionales —que incluyen los ALC— para profundizar los temas suspendidos a nivel multilateral debido a la falta de consenso (Marceau, 2008). Ha sido en este contexto que la UE y Estados Unidos han desarrollado, cada uno, un enfoque particular sobre el vínculo trabajo-comercio a través de la inclusión de orientaciones normativas sobre el trabajo en los ALC bilaterales negociados durante los dos últimos decenios. La tendencia en la UE ha sido optar por un modelo basado en los resultados de Singapur, mientras que Estados Unidos ha buscado promover el modelo de cláusula social basado en sanciones comerciales. Este país, por lo demás, ha adoptado una posición activa que promueve en los ALC su enfoque. La UE, entre tanto, privilegia, en detrimento de la protección de los derechos laborales, la promoción en sus ALC de otros puntos de su agenda comercial multilateral. En la siguiente sección observaremos, no obstante, la complejidad de las disposiciones laborales que contienen los ALC de la UE durante los últimos quince años.

---

[7] Desde la adopción de la Declaración de 1998, un debate reciente entre varios juristas acerca del papel de la OIT revela dos enfoques. Uno, afirma que desde 1998 asistimos a la fragmentación, marginalización y debilitamiento del régimen internacional del trabajo materializado en la OIT (Alston, 2006). El otro considera prácticamente todo lo contrario, al presentar una evaluación positiva para la OIT en el último decenio y al rechazar la idea según la cual desde mediados de los años 1990 se favorecen los mecanismos no vinculantes y voluntaristas puesto que la OIT siempre ha configurado su acción en mecanismos de (Langille, 2006; Maupain, 2005).

Los derechos laborales en la política comercial de la UE: una mirada a América Latina

Desde el punto de vista de las disposiciones normativas sobre el trabajo, acá proponemos observar los acuerdos comerciales adoptados por la UE como una sucesión de tres generaciones. En cada una de ellas existen ALC bilaterales con países latinoamericanos, por lo cual la región se revela como caso de estudio ilustrativo de la evolución en la UE de la incorporación de derechos laborales en tratados comerciales. Cada una de estas generaciones corresponde igualmente a una fase específica de la política comercial europea y responde, en cierta medida, a las transformaciones de la agenda multilateral en materia de comercio y derechos internacionales del trabajo.

Primera generación: el acuerdo global México-UE

Antes de la Ronda de Doha (2001), la atención europea contaba con tres instrumentos comerciales: 1) apertura unilateral con aranceles preferenciales por medio del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) europeo, instaurado en 1971, para los países más pobres; 2) la liberalización de intercambios —basada inicialmente en los acuerdos de Lome (1975) y luego en la convención de Cotonou (2000)— con los países de Asia, el Caribe y el Pacífico, denominados en la jerga europea países ACP; y la liberalización comercial con la llamada zona Euro Mediterránea (EuroMed) en el marco del Proceso de Barcelona (1995). Estos tres instrumentos (SGP, Acuerdo de Cotonou y zona EuroMed) tenían objetivos más allá de la liberalización de intercambios y estaban enmarcados por un enfoque unilateral de cooperación al desarrollo[8]. Pero desde hace poco tiempo la UE ha buscado la liberalización recíproca por fuera de sus tradicional zona de influencia (Faber & Orbie, 2008). Así, en 1997, tres años después de la entrada en vigor del TLCAN, la UE firmó un Acuerdo Global de

[8] Por ejemplo, el Acuerdo de Cotonu favorece la inclusión de una agenda sobre el desarrollo en paralelo con los mandatos comerciales del tratado, la política denominada "Aid for Trade", con el fin de incentivar a los llamados países en desarrollo a adherirse a la nueva agenda comercial europea (Lagan, 2009). La intención europea apunta principalmente al desarrollo de capacidades comerciales del sector privado con el propósito de facilitar la integración en el mercado mundial (Faber & Orbie, 2008).

Cooperación con México que incluyó preceptos para poner en marcha un acuerdo de libre comercio de bienes (2000) y servicios (2001). El ALC México-UE no contiene ninguna referencia explícita sobre los derechos laborales, como es el caso de los otros acuerdos firmados durante la misma época con países EuroMed. La explicación radica simplemente en que en ese momento la cuestión de los derechos de los trabajadores no era relevante en el enfoque comercial comunitario europeo. Al respecto, los análisis y debates tenían lugar principalmente en las organizaciones multilaterales y, de hecho, esos debates van a tener un giro importante solo hasta la reunión de Singapur (1996)[9]. Qalo y Grynberg (2006) caracterizan ese comportamiento europeo como de pasajero clandestino (*free rider*) o bien de "simbiosis diplomática" puesto que México ya había firmado el Acuerdo de Cooperación sobre el Trabajo y el Comercio (ACTC) en el marco del TLCAN. No obstante, de la misma forma que en otros tratados europeos de esta primera generación, el acuerdo comercial México-UE contiene en su primer artículo una "cláusula sobre los derechos humanos" según la cual los principios democráticos y los derechos fundamentales de la Declaración Universal de los Derechos Humanos son "elementos esenciales" del tratado. Como esta declaración universal cubre la mayoría de los derechos fundamentales del trabajo, el carácter "esencial" preveía que los acuerdos pudieran ser suspendidos en caso de no respeto por alguna de las partes. Sin embargo, la cláusula no obliga a los países a mantener su nivel de protección existente ni a aplicar sus leyes, por lo cual algunos autores (Bartels, 2012) cuestionan la naturaleza innovadora de este instrumento.

Segunda generación: la asociación Chile-UE

La firma en 2002 del acuerdo de asociación (AA) entre Chile y la UE, cuya dimensión de librecambio entró en vigor en 2003, tuvo un contexto

[9] La Comunicación de la Comisión al Consejo del 24 de julio de 1996, sobre el vínculo entre el sistema comercial y las normas del trabajo internacionalmente reconocidas (Comisión Europea, 1996 [sin publicar en el *Diario Oficial*]), publicada luego de la Declaración de Singapur, presenta la política de la UE hacia el vínculo trabajo-comercio y la cláusula social, y versa principalmente sobre la acción de la Comisión Europea en los espacios multilaterales.

global particular, tanto a nivel de las negociaciones comerciales como de la gobernanza social internacional. El acuerdo con Chile fue uno de los utilizados por la UE para influenciar el resultado de las negociaciones en la OMC. Estas negociaciones se encontraban en efecto empantanadas en las cuestiones tratadas en 1996 en Singapur: liberalización del comercio de bienes y servicios, inversiones, propiedad intelectual y competitividad, temas todos estos que la UE buscaba promover a través de su agenda comercial. Fue así como, luego del encuentro de Doha, la cláusula social fue definitivamente rechazada en el marco comercial multilateral a cambio de una división de competencias y de una colaboración con la OIT. En ese contexto, Estados Unidos continuó apoyando la idea de una cláusula social que vinculara apertura comercial y protección de los derechos laborales en sus ALC con América Central, República Dominicana, Chile, Perú, Colombia y Panamá. Entre tanto, la política de la UE fue ampliamente estructurada según el marco multilateral discutido en 1996 en Singapur, con el fin de reducir las tensiones existentes entre diferentes Estados miembros de la UE y la Comisión Europea. De esa forma el organismo comunitario encontró una vía de salida al adherir a la iniciativa del director general de la OIT, Juan Somavia, quien propuso la Comisión Mundial para la Dimensión Social y la Globalización, abandonando la idea central de la cláusula social que vincularía de manera condicional la apertura comercial al respeto de los derechos laborales. En otras palabras, el interés de la UE por los derechos fundamentales de los trabajadores en medio de la liberalización de los intercambios se diluyó en preocupaciones más amplias de la dimensión social de la globalización (Kerremans & Orbie, 2009), a pesar de que los derechos laborales permanecieran en el centro de la agenda social europea (Orbie & Babarinde, 2008)[10].

El AA Chile-UE contiene así compromisos explícitos y particulares en materia de derechos laborales además de una cláusula sobre los

[10] Ver la Comunicación de la Comisión Europea al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, del 18 de julio 2001, titulada "Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la globalización (Comisión Europea, 2001 [sin publicar en el *Diario Oficial*]). Este documento confirma los efectos potencialmente negativos del comercio y las inversiones sobre el desarrollo social y los derechos laborales.

derechos humanos idéntica a aquella estipulada en el acuerdo México-UE. Esos compromisos se inscriben en un enfoque de desarrollo social. El artículo 44 del AA Chile-UE, el único que trata directamente el asunto, identifica en efecto el respeto de los derechos sociales fundamentales de la Declaración de la OIT de 1998 como elementos prioritarios del desarrollo social: derecho de asociación, negociación colectiva, no discriminación, abolición del trabajo forzado, del trabajo infantil y de la igualdad de género. Este artículo también versa sobre campos más amplios de cooperación social: derecho al trabajo, mercado del trabajo, protección social, educación. Es decir que la estrategia europea frente a Chile retomó los componentes esenciales del marco multilateral consignado en la Declaración de Singapur (1996), además de integrar una dimensión social basada en el la gobernanza social desarrollada por la OIT, pero abandonó cualquier intención de condicionalidad comercial. Con todo, las cuestiones sociales del acuerdo Chile-UE son relativamente modestas. De hecho, ocuparon un lugar secundario en los intereses que la UE buscó promover y defender en el marco multilateral con base en el AA firmado con este país suramericano.

Tercera generación: Colombia, Perú, América Central y Cariforum

2006 marcó un cambio en la política comercial europea y en su enfoque hacia la inclusión en los ALC de disposiciones sobre los derechos fundamentales de los trabajadores. Después del fracaso de la reunión de Cancún (2003), el comunicado *Una Europa competitiva en la economía globalizada* (2006) invitó a lanzar una nueva ronda de negociaciones bilaterales que, en continuidad con acuerdos como el UE-México y UE-Chile, sirviera de trampolín —en lugar de evitar— el relanzamiento de las negociaciones multilaterales (Faber & Orbie, 2008). La comunicación oficial también estableció una aproximación uniforme para hacer la incorporación de cuestiones sobre el trabajo en los ALC firmados y negociados por la UE, con el fin de reemplazar el enfoque caso por caso que había prevalecido hasta entonces en ausencia de una propia cláusula social europea. De esta forma fue promovida la inclusión de normas del trabajo en los apartes sobre el desarrollo sostenible. Al mismo tiempo se retomó el contenido de la

comunicación *Promover el trabajo decente para todos* (2006) defendida por la OIT y, en consecuencia, se hizo énfasis en la preferencia europea por un enfoque en términos de gobernanza social global, es decir, la dimensión social de la globalización[11].

En este contexto los acuerdos comerciales bilaterales de la UE negociados con Colombia, Perú y los países centroamericanos pasaron a ser laboratorios de ensayo donde se desarrolló la estrategia multilateral europea (Faber & Orbie, 2008, p. 193). De allí que sea relevante precisar el lugar de los derechos laborales en la política comercial europea. En los textos de estos acuerdos últimos con los latinoamericanos, las cuestiones laborales han generado cierto entusiasmo debido a su carácter mucho más exhaustivo que en los acuerdos precedentes, algo que la UE formalmente ha difundido y valorizado (Orbie, 2011). El asunto cobra mayor relevancia al tener en cuenta los problemas de respeto a los derechos de los trabajadores en Colombia y Guatemala.

Así, los ALC con Colombia y Perú firmados en 2012 (Acuerdo comercial entre la Unión Europea, y Colombia y Perú, 2012) contienen la cláusula típica sobre los derechos humanos, pero también una extensa sección, denominada Título IX sobre Comercio y Desarrollo Sostenible, relacionada directamente con los derechos laborales. En esta sección se prevé:

[11] Conviene recordar que la Agenda para el Trabajo Decente de la OIT, promovida por la UE en sus acuerdos de libre comercio, tiene como primer objetivo estratégico la puesta en marcha de las convenciones fundamentales de la OIT incluidas en su Declaración de 1998. Esta agenda (BIT, 1999), que se basa en un informe del director general de la OIT, Juan Somavia, constituye desde entonces el fundamento de las acciones de la OIT según cuatro objetivos estratégicos: 1) promoción y puesta en marcha de las normas y los principios fundamentales del trabajo; 2) incremento de las posibilidades para mujeres y hombres de obtener un empleo y un salario decentes; 3) incremento de la cobertura y eficacia de la protección social para todos; y 4) reforzar el tripartidismo (trabajadores, gobierno, empleadores) y el diálogo social.

- La confirmación de la importancia de los derechos fundamentales de los trabajadores y de la contribución del comercio al desarrollo sostenible.
- El compromiso de las partes a promover y aplicar las convenciones fundamentales de la OIT en sus leyes y sus acciones en el conjunto del territorio.
- La reafirmación del principio según el cual los derechos laborales no deben ser utilizados con fines proteccionistas o apuntar a comprometer la ventaja comparativa de una de las partes.
- Una cláusula llamada de no derogación que prohíbe a una de las partes reducir el nivel de protección de los derechos laborales garantizados par sus leyes o de omitir su aplicación con el fin de fomentar el comercio y la inversión.
- La creación de un subcomité sobre el comercio y el desarrollo sostenible encargado de supervisar la puesta en marcha de las disposiciones sobre desarrollo sostenible precisadas en el capítulo; de garantizar el buen funcionamiento de la cooperación; y de medir los efectos del acuerdo sobre el trabajo.
- Un mecanismo de solución de controversias, diferente del reglamento de diferencias del acuerdo y basado únicamente en el diálogo y la consulta primero intergubernamental y luego en un panel de arbitraje;
- Un artículo acerca de la cooperación en comercio y desarrollo sostenible que apunta principalmente a la vigilancia y el estudio de los impactos de los acuerdos sobre los derechos de los trabajadores, por una parte, y por la otra, a la agenda de la OIT sobre un trabajo decente para todos.

Más aún, en la política europea fue desarrollado, bajo el marco de la negociación de los acuerdos, un estudio sobre el impacto del comercio en el desarrollo sostenible, conocido como *Sustanaibility Impact Assesment* (SIA). El SIA analizó el impacto económico de la liberalización comercial así como sus efectos sobre el salario, el empleo y la protección del medio am-

biente. Sin embargo, en este estudio la temática del respeto de los derechos de los trabajadores ocupa un lugar marginal, algo que por lo demás es común a otros estudios y evaluaciones similares realizados por la UE.

Aunque algunos autores dudaban de la determinación de la Comisión Europea para materializar los objetivos presentados en sus comunicados y documentos estratégicos antes de que los acuerdos fueran completados y accesibles al público (Bossuyt, 2009), el conjunto de los tratados de tercera generación contienen disposiciones tan novedosas como los acuerdos con Perú y Colombia. El ALC con estos dos países retomó en efecto el enfoque comprensivo de la UE que busca promover la dimensión social de la globalización y reforzar la cooperación en materia de trabajo según las orientaciones conjuntas del marco multilateral: OMC, OIT, pero también Naciones Unidas. De manera aún más precisa y significativa, con el artículo llamado a aplicar las convenciones de la OIT en las leyes nacionales y con la cláusula de no derogación a los niveles de protección vigentes, la UE dio un paso importante y conectó con la idea del vínculo trabajo-comercio tal como ha sido vehiculado por la idea de una cláusula social. En esos dispositivos normativos se retoma, casi literalmente, las orientaciones estadounidenses actuales. Sin embargo, la diferencia entre la UE y Estados Unidos se debe a dos elementos particulares. Por una parte, los ALC firmados por la UE contienen una cláusula protegiendo los derechos de los llamados países en desarrollo en cuestiones de ventajas comparativas. Por otra parte, esos tratados europeos rechazan el uso de sanciones en caso de violación de los derechos laborales listados en los ALC. La UE permanece entonces fiel a una estrategia no vinculante y antiproteccionista promovida en el marco multilateral desde la reunión de 1996 en Singapur.

Además, los acuerdos europeos con Colombia, Perú y América Central confirman la tendencia de fortalecer las disposiciones sobre el trabajo iniciada luego de 2008, cuando se suscribió el Acuerdo de Asociación Económica (APE) entre el Cariforum y la UE en 2008, y ratificada en 2010, con la firma de un acuerdo UE-Corea del Sur. Todos estos acuerdos contienen en efecto orientaciones similares, en ruptura con el enfoque predominante en las generaciones uno y dos. Surge entonces la pregunta si esa ruptura formal inscrita en los tratados de tercera generación corresponde a una reorientación del enfoque europeo hacia la cláusula social.

Más específicamente se trataría de identificar una eventual convergencia a nivel multilateral entre la UE y Estados Unidos y de una coincidencia con la cláusula social de la OMC. Esta reflexión es abordada en la siguiente sección.

El vínculo trabajo-comercio y la convergencia a nivel multilateral

La observación de las características de la negociación de los ALC firmados por la UE con Colombia, Perú y los países centroamericanos permite refutar la hipótesis según la cual existiría una convergencia transatlántica y un regreso de la cláusula social al nivel multilateral. En primer lugar, la UE todavía impugna establecer un enfoque que exija el cumplimiento y la ejecución, incluso a pesar de que los últimos ALC de Estados Unidos con países latinoamericanos[12] prevean sanciones monetarias —y comerciales como último recurso— en caso de no respeto a las disposiciones normativas incorporadas en sus acuerdos y relativas a la aplicación de las convenciones de la OIT en leyes nacionales así como aquellas concernientes a la no derogación según los niveles de protección vigentes[13]. Tales disposiciones están protegidas por el mecanismo de solución de diferencias del tratado bajo la misma condición que otros mandatos. La negociación de Estados Unidos con Colombia había suscitado inquietudes entre la sociedad civil

[12] Los ALC con Perú (firmado en 2006 y en vigor desde 2009), Panamá (firmado en 2007, luego renegociado y adoptado por el Congreso estadounidense en 2011), Colombia (firmado en 2007, luego renegociado y adoptado por el Congreso estadounidense en 2011, y en vigor desde 2012).

[13] Estados Unidos siempre ha previsto sanciones financieras o comerciales en sus tratados de libre comercio, desde la firma del TLCAN y su acuerdo paralelo sobre el trabajo. Si bien esas sanciones eran menos ambiciosas antes de las negociaciones con Colombia, Panamá y Corea del Sur. Por ejemplo, para el ALC con República Dominicana y América Central, las sanciones concernían únicamente la cláusula de no derogación, y para los tratados comerciales con Jordania, un memorando excluía las sanciones financieras del mecanismo de solución de diferencias (Deblock & Rioux, 2009a). Para Canadá, la inclusión de preceptos vinculantes y sanciones había sido abandonada después de las negociaciones del TLCAN y su acuerdo paralelo sobre el trabajo. Pero fue retomada en el momento de los acuerdos con Colombia y Perú.

estadounidense debido a las sombrías cifras en materia de respeto de los derechos laborales en el país suramericano. Esa situación llevó al gobierno estadounidense a interesarse en el asunto, de tal suerte que los preceptos normativos ambiciosos sobre el trabajo fueron incorporados en los acuerdos[14].

La negociación europea del ALC con Colombia y Perú también estuvo marcada por la controversia y la cuestión del no respeto de los derechos laborales también fue objeto de interés para la sociedad civil europea (Saint Denis, 2012b). Sin embargo, no por ello la Comisión Europea defendió en sus negociaciones con los suramericanos una estrategia basada en la obligatoriedad de cumplir los preceptos sobre derechos laborales. Al contrario, prefirió mantener la perspectiva voluntarista y cooperativa (propia del espacio multilateral) y excluir del mecanismo de solución de diferencias de los ALC los mandatos relativos al trabajo. A través de los ALC, la Comisión Europea sí defendió activamente los temas de inversiones, propiedad intelectual, mercados públicos, etcétera.

Sanciones, cooperación y voluntad política

La elección europea de optar por la consultación y la cooperación, características en la dimensión social de la globalización, se explica por factores internos de la organización institucional tanto de la UE como de sus países miembros donde es limitada la capacidad de tomar decisiones a favor de la inclusión de sanciones en cuestiones relativas al vínculo trabajo-comercio. Conviene precisar, no obstante, que la opción estadounidense basada en sanciones monetarias y comerciales está lejos de haber presentado resultados. Algunos autores señalan, con razón, la importancia de utilizar el comercio como palanca para hacer respetar los derechos laborales (Orbie, 2011, p. 167). Otros investigadores, por el contrario, destacan el efecto *sunshine*, es decir, la publicación de violaciones a los derechos laborales por medio de mecanismos de solución de controversias que sean consultativos y no de carácter obligatorio. Se argumenta que esta vía es suficiente para obtener resultados tan concretos como, por ejemplo,

[14] Con relación a Estados Unidos ver St. Denis, 2012a.

la cooperación sindical transnacional (Compa, 2003)[15]. También se ha sostenido que la cooperación y el apoyo técnico son instrumentos determinantes para fortalecer el respeto de los derechos de los trabajadores en los países llamados en desarrollo cuyos medios son limitados.

Ciertamente los anteriores argumentos no sugieren que la utilización de sanciones para hacer respetar en los ALC los mandatos relativos al trabajo deba ser rechazada. Se trata más bien de resaltar que las sanciones no son una panacea. Algo que resulta revelador al considerar los profundos problemas del mecanismo de solución de diferencias que contienen los ALC firmados por Estados Unidos[16]. Así, entre todas las quejas interpuestas relativas a derechos laborales en los ALC estadounidenses, únicamente una ha superado el nivel consultativo para pasar al arbitraje. Y ello después de un proceso de cuatro años que, por lo demás, no permite restaurar los perjuicios causados a los trabajadores cuyos derechos fueron violados[17]. De hecho, el dispositivo para la resolución de diferencias del ACLAN es el que ha generado mayor atención por su carácter innovador en el momento de su creación y a la cantidad de quejas que ha gestionado. Sin embargo, este mecanismo fue literalmente abandonado desde mediados de los años 2000 al parecer porque la mayor parte de quejas fueron resueltas por consultas ministeriales y actividades de cooperación (Delp, Arriaga, Palma, Urita & Valenzuela, 2004). El modelo estadounidense de sanciones no parece entonces proteger efectivamente los derechos de los trabajadores, y su eficacia depende ante todo de la voluntad política de los gobiernos firmantes del acuerdo pues son estos los responsables de presentar y defender las quejas, luego de que un tercero las ha formulado, que particularmente son los sindicatos, los cuales además no son incluidos en las siguientes etapas del proceso.

---

15 A propósito del desarrollo de la cooperación sindical ver el minucioso artículo de Kay (2005).

16 Para un análisis sucinto del tema ver St. Denis (2012c).

17 Se trata de la queja presentada por Estados frente a Guatemala en el marco del ALC con América Central y República Dominicana. Ver la versión original de la queja en AFL-CIO (2008) y la relatoría "Colombia and Guatemala" (2012) en el cuarto aniversario de su presentación.

Para determinar en qué medida los mandatos de protección del trabajo son respetados y defendidos, la voluntad política de los gobiernos es entonces un factor mucho más determinante que las disposiciones normativas al respecto en los ALC. En el caso de la acción exterior de la UE esa voluntad política está ausente porque la dimensión social de su agenda comercial desaparece ante los objetivos de integración de mercados y otros intereses que son promovidos a través de los ALC (Orbie, 2011). En primer lugar, la UE omite sistemáticamente el utilizar solo los instrumentos comerciales para hacer respetar los derechos fundamentales de los trabajadores. Por ejemplo, la cláusula de los derechos humanos representa una forma de condicionalidad según la cual la UE podría suspender sus acuerdos en caso de violación de los derechos fundamentales de los trabajadores; derechos protegidos por la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Pero no solamente esa cláusula nunca ha sido utilizada para cuestiones laborales (Orbie & Babarinde, 2008), sino que además los ALC firmados por la UE no prevén ningún mecanismo para supervisar su aplicación. Incluso es demasiado difusa su integración en el mecanismo de solución de diferencias de los acuerdos (Bartels, 2012). Se puede inferir entonces que la falta de voluntad política y el deseo de defender en primer lugar las cuestiones comerciales explicarían la no utilización por parte de la UE de la cláusula de derechos humanos.

En segundo lugar, la UE otorga poca importancia a los derechos fundamentales de los trabajadores en los espacios de cooperación que con ese fin prevén las dimensiones de su política exterior. Por ejemplo, el tema de la dimensión social de la globalización rara vez se presenta en los dispositivos de diálogo como, por ejemplo, aquel en vigor con los países ACP (que incluyen a los países del Cariforum) instaurado por el Acuerdo de Cotonou (Orbie & Babarinde, 2008). En ese marco la única mención de mandatos relativos a los derechos laborales fue realizada por Dinamarca en 2004 contra Zimbabue. Pero fue hecha con base en la membresía del país africano a la OIT y no apelando a la firma de Zimbabue del Acuerdo de Cotonou. En la acción exterior europea, los asuntos de política exterior y comercial o de derechos políticos y civiles han primado sobre la promoción de derechos sociales y económicos, que incluyen los derechos de los trabajadores (Kerremans & Gistelinck, 2008).

El modesto lugar que en la práctica ocupa la dimensión social en la política comercial europea, y más precisamente en su estrategia *Una Europa competitiva en una economía globalizada* (2006), ha sido criticado por organizaciones de la sociedad civil. Como respuesta, la Comisión Europea inicialmente resaltó su compromiso con la promoción, a través del comercio, del trabajo decente. Para luego destacar, en su comunicación sobre el trabajo decente, la intención de incluir una dimensión social en los ALC futuros. Aunque esa intención se materializó en los novedosos capítulos sobre desarrollo sostenible y el comercio de los acuerdos de tercera generación, al parecer no tiene fundamento en una voluntad política real de promocionar y defender la protección de los derechos de los trabajadores, por medio del comercio. Así, por ejemplo, después del ALC firmado con Corea del Sur, este país expresó su malestar después de haber sido objeto de una alusión a los derechos laborales. La respuesta de la UE fue que los mandatos relativos al trabajo no serían aplicados (Bossuyt, 2009).

En el caso de los países del Caribe tampoco puede ser utilizado como ejemplo de voluntad política de la UE, a pesar de sus ambiciosas y promocionadas intenciones. Por una parte, la asociación económica UE-Cariforum es una excepción originada en las positivas evaluaciones de la cooperación de los países del Caribe con la OIT (Kerremans, 2009). Así, difícilmente se puede afirmar que en las negociaciones para un AAE con los otros firmantes del Acuerdo de Cotonou y con países asiáticos (India, Asean) serán incluidos capítulos sobre el comercio y el desarrollo sostenible tan ambiciosos como aquellos existentes en los acuerdos de tercera generación. Esto es aún más evidente cuando se considera que países de los denominados "emergentes" —y en primer lugar India—, al igual que algunos países de la Asean —como Malasia—, son oponentes de vieja data a la idea de vincular trabajo y comercio. Mientras que Colombia, Perú y los países centroamericanos aceptaron en los ALC firmados con Estados Unidos disposiciones normativas sobre los derechos laborales mucho más amplias. Por otra parte, son delicadas las dificultades para concluir las negociaciones de la UE con los denominados países ACP para alcanzar AAE similares a aquel firmado con el Cariforum. Los países ACP son reticentes a otorgar las concesiones comerciales solicitadas con insistencia por la

UE (Faber & Orbie, 2008). Los derechos fundamentales de los trabajadores se encuentran entonces lejos de ocupar un lugar tan significativo como las normativas de liberalización de intercambios, servicios, inversiones, propiedad intelectual, competitividad, que la UE busca establecer con los países ACP, por medio de los tratados de asociación económica.

Colombia: un laboratorio para la política comercial de la UE

En la UE la adopción de una agenda comercial reforzada en 2006 y la inclusión en los ALC de capítulos sobre desarrollo sustentable (ambiente y trabajo) no parecen tener correspondencia en un refuerzo de su voluntad política para promover los derechos fundamentales de los trabajadores. El examen del proceso de negociación y ratificación de ALC de la UE con Colombia y Perú permite inferir que la transformación del enfoque europeo resulta relativamente aparente[18]. Teniendo en cuenta los resultados de Colombia en materia de respeto de los derechos de los trabajadores, se podría haber esperado ciertamente ver a la UE haciendo gala de una voluntad política para promover la dimensión social de su agenda comercial. Sin embargo, en las negociaciones de un ALC con Perú y Colombia las consideraciones comerciales superaron la promoción de los derechos de los trabajadores.

Debido al poco envidiable récord de Colombia en materia de violación de los derechos laborales y de persecución de sindicalistas, desde sus inicios la negociación de un acuerdo de libre comercio de la UE con los dos países de la Comunidad Andina[19] generó la desaprobación de grupos de la sociedad civil y algunos diputados del Parlamento Europeo (Begg, 19 noviembre 2009). Indudablemente esta oposición europea se reforzó después de la

[18] El siguiente aparte se basa en los resultados de una investigación presentada en St. Denis, 2012b. En el momento de escribir este análisis el proceso de ratificación aún está en curso.

[19] Ecuador y Bolivia, los otros dos miembros de la Comunidad Andina, se retiraron del proyecto inicial de un acuerdo UE-Comunidad Andina. Así, el acuerdo interregional se transformó en un acuerdo entre la UE, por una parte, y Colombia-Perú, por la otra.

visita a Colombia, en 2010, de un grupo de eurodiputados[20]. Pero después de un período de bloqueo de las negociaciones, el proceso de firma y puesta en marcha del tratado fue relanzado en 2012, particularmente por la adopción en 2011 de un ALC entre Colombia y Estados Unidos, lo cual reveló una vez más la competencia entre la UE y Estados Unidos en materia de acuerdos comerciales[21].

En una carta dirigida al Parlamento Europeo, la Confederación Europea de Sindicatos (CES) —asociada a otras organizaciones sindicales mundiales y latinoamericanas— hizo un llamado a bloquear el acuerdo de la UE con Colombia y Perú. Los argumentos presentados en la misiva fueron: la persistente persecución y los asesinatos contra los sindicalistas colombianos; la impunidad de esos asesinatos y delitos así como el fracaso de las acciones gubernamentales contra las barreras que obstaculizan el derecho de asociación de los trabajadores colombianos, particularmente el recurso a cooperativas ilegales de trabajo y a la contratación indirecta bajo una legislación mañosa que permite evitar el reconocimiento del estatuto de empleado (Segol, Burrow, Báez y Waldorff, 2012). Además de la CES, la Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) ya había hecho un llamado al Parlamento Europeo a bloquear el tratado por medio de un informe que denunció la muerte de 29 sindicalistas en 2011 y cinco más en enero de 2012 (FIDH, 2012). En el Parlamento Europeo hubo un apoyo a estos argumentos y, contrario a la voluntad de los ministerios de comercio de los miembros de la UE, algunos eurodiputados expresaron sus inquietudes por la situación de los derechos laborales en Colombia. Ahora bien, a partir de las reformas sobre el funcionamiento de la UE, consignadas en el Tratado de Lisboa (2010), el Parlamento Europeo posee un poder de codecisión con el Consejo de la UE en cuestiones de comercio exterior. Es decir que la aprobación del Parlamento Europeo es necesaria para la adopción y entrada en vigor de los acuerdos comerciales firmados por la

[20] Ver su declaración conjunta en Parlamento Europeo, 2010.

[21] Sbragia (2010) utiliza el término "interdependencia competitiva" para designar la relación UE-Estados Unidos frente a otros mercados. Así, la negociación de tratados de libre comercio genera una competencia geoestratégica que presiona a la UE hacia la búsqueda de las mismas ventajas para sus empresas, por lo cual su prisa en firmar acuerdos bilaterales.

UE (Lieb, Ondarza & Schwarzer, 2011). Este cambio también permite a los eurodiputados incidir sobre la Comisión Europea para que el respeto de los derechos laborales sea una condición en el momento de la firma y puesta en marcha del acuerdo. Es decir, utilizar su poder de influencia ante el Estado colombiano.

Sin embargo, con el fin de presionar al Parlamento Europeo a que permitiese la precoz entrada en vigor del acuerdo y su adopción por los parlamentos nacionales de la UE, representantes de Colombia y Perú, el comisario europeo de comercio y Alemania (Kinosian, 12 junio de 2012) contraargumentaron con la necesidad de dinamizar la economía en momentos de crisis y presentaron tanto las últimas reformas del Estado colombiano para proteger los derechos laborales como las disposiciones sobre el trabajo contenidas en los ALC. El Parlamento Europeo adoptó una resolución del Comité Parlamentario sobre Comercio Exterior que iba en sentido contrario (Parlamento Europeo, 2012a). Dicha resolución resalta los problemas recurrentes vinculados con la seguridad de los sindicalistas y la violación del derecho de asociación. Más aún, es un documento que presentaba como condición del apoyo parlamentario al ALC con Colombia-Perú la adopción por parte de los países andinos de una "hoja de ruta" vinculante que llevara a la solución de los problemas laborales por medio de una reforma y de la aplicación efectiva de la legislación sobre derecho de asociación. En el mismo sentido, el Parlamento europeo condicionó su apoyo al ALC al recurso de inspecciones sobre el lugar de trabajo con sanciones reales por violación de la ley, y a un apoyo activo de la Comisión Europea en todo ese proceso (Parlamento Europeo, 2012b). Ciertamente esta intervención no impidió la firma del acuerdo el 26 de junio de 2012 (Comisión Europea, 2012a). Pero retrasó su entrada en vigor, luego de una votación en el Parlamento Europeo[22]. Con todo, el llamado del Parlamento europeo a prestar más atención a la cuestión de los derechos fundamentales de los trabajadores en la estrategia comercial europea, al parecer no ha sido más que letra muerta. Pues al momento de escribir este capítulo, no existe

[22] El proyecto fue adoptado por el Parlamento Europeo el 11 de diciembre de 2012 (Parlamento Europeo, 2012c). La resolución aprueba el cierre del ALC UE/ Colombia-Perú.

ningún procedimiento que permita materializar las intenciones de los eurodiputados de proteger y defender los derechos laborales en los países que son comerciales de la UE.

Más aún, por su relativa debilidad frente a los otros órganos comunitarios, el Parlamento Europeo no presionó ni al Consejo ni a la Comisión para hacer del respeto de los derechos de los trabajadores colombianos una condición de la entrada en vigor del ALC. La dimensión social de la política comercial europea ha sido entonces abandonada por las instituciones comunitarias, en beneficio de consideraciones estratégicas comerciales y geopolíticas. En el caso colombiano era necesario garantizar a las empresas europeas las mismas ventajas que a los empresarios estadounidenses, favorecidos ya por los ALC de Estados Unidos con Colombia y Perú. Igualmente resultaba imperativo proteger a los empresarios europeos de las empresas chinas y coreanas, cuyos gobiernos han iniciado negociaciones (Solana, 28 junio de 2012) o firmado (Barrett, 26 de junio de 2012) un tratado con Colombia. El caso colombiano deja entonces dos lecciones. En primer lugar, que la UE subordina la dimensión social de su política comercial a cuestiones de competencia geoeconómica con Estados Unidos (Sbragia, 2010) y a otros asuntos de su agenda comercial como la de seguridad para las inversiones europeas en los ALC. De allí que difícilmente se pueda inferir o prever una convergencia de la UE con Estados Unidos en materia de mecanismos que obliguen a respetar los derechos humanos, incluidos los derechos laborales. Tampoco es previsible una nueva evaluación del marco multilateral, donde se excluye la idea de una cláusula social en la OMC. En segundo lugar, se debe señalar que la estructura institucional de la UE limita la capacidad de influencia del Parlamento Europeo, el cual tiene serias dificultades para asegurar que el discurso oficial amplia y exitosamente difundido por la Comisión Europea sobre la dimensión social de la política comercial de la UE pueda transformarse en acciones concretas.

Las incoherencias de la gobernanza multinivel y la fuerza del modelo social europeo

La gobernanza de la UE ha sido caracterizada como compuesta por diversos niveles (*multilevel governance*). En distintos campos y temáticas

existiría una división entre las instituciones comunitarias, por una parte, y los Estados miembros de la UE, por la otra. Esta dinámica política particular de la UE se encuentra en la base de las dificultades de la integración europea para desarrollar una política coherente sobre la cláusula social. En efecto, aunque la Comisión Europea posee una competencia exclusiva en el campo del comercio exterior —que desde el Tratado de Lisboa incluye comercio de servicios, propiedad intelectual, inversiones y competitividad— no dispone de prerrogativas en cuestión de inclusión de normas del trabajo en las negociaciones comerciales que adelanta porque los temas sociales son objeto de una división de competencias con los países miembros de la UE. Además, es sabido que el campo de políticas sociales (protección social, relaciones industriales, derecho laboral) no es responsabilidad de la UE. La Comisión Europea prefiere por lo general apelar a procesos no vinculantes (*soft*) de la regulación social de los países miembros, con un recurso extensivo al *benchmarking* y la difusión de buenas prácticas. La introducción de mandatos sobre el trabajo en su política comercial exterior responde a una lógica similar.

El actor global UE posee entonces poca legitimidad para promover los derechos fundamentales de los trabajadores en los acuerdos comerciales bilaterales (Kerremans & Gistelinck, 2008), o para poner en marcha las normas del trabajo de la OIT en el interior de la integración europea (Orbie & Babarinde, 2008). Hasta hace poco tiempo, precisamente varias de esas normas no habían sido ratificadas por el conjunto de países miembros de la UE, afectando de entrada cualquier legitimidad del actor UE en la materia (Clapham & Martigoni, 2006). Esta falta de legitimidad resulta aún más profunda por la poca importancia que los países de la UE prestan al vínculo trabajo-comercio. De hecho, sobre ese vínculo los países europeos tienen poco interés en desarrollar una posición conjunta. A diferencia de Estados Unidos, donde la cuestión es preponderante en el Congreso desde el compromiso de la administración Bill Clinton con la inclusión de un tratado sobre el trabajo paralelo al TLCAN. En la UE no existe un compromiso semejante.

Ahora bien, desde una perspectiva comparativa, dos explicaciones permiten comprender dicha diferencia (Kerremans & Gistelinck, 2008).

Por un lado, la oposición a la apertura comercial ha sido menos dramática en la UE que en Estados Unidos. Las secuelas de la liberalización comercial fueron mejor amortiguadas en los Estados providencia basados en un modelo social europeo, que en aquellos Estados cimentados en un modelo social anglo-estadounidense. En otras palabras, en la UE habría menos preocupación por los efectos de nivelación hacia abajo (Grynberg & Qalo, 2006) y menor temor por la globalización. Y, en consecuencia, menos movilización potencial del trabajo organizado, los sindicatos, para oponerse a los ALC. De igual manera se explicaría el reducido interés a defender activamente la inserción de preceptos laborales en los tratados comerciales con terceros (Kerremans & Gistelinck, 2008). Por otro lado, de acuerdo con Kerremans y Gistelinck (2008), es necesario considerar el contenido de los debates parlamentarios relativos a la adopción de acuerdos comerciales. Estos autores resaltan que en Estados Unidos los derechos internacionales del trabajo se vuelven un tema de negociación central cuando se trata de organizar una mayoría en el Congreso para adoptar un ALC[23]. Así, la inclusión de ambiciosos mandatos sobre el trabajo se ha convertido en una necesidad en las discusiones correspondientes a ALC, o en la devolución al Ejecutivo del *fast-track authority* (Baghwati, 2001; Kerremans & Gistelinck, 2008; Grynberg & Qalo, 2006). Por el contrario, en la UE, donde los parlamentos nacionales también deben aprobar minuciosamente cada acuerdo comercial, si bien los temas referentes a derechos humanos son algunas veces mencionados, los asuntos relacionados con los derechos sociales y las normas de trabajo prácticamente nunca son evocados. De manera general, y debido en parte a la disciplina de partido que prevalece en Europa y facilita la obtención de las mayorías, la incorporación de mecanismos sobre las normas del trabajo es muy raramente inevitable para que los países miembros adopten los acuerdos comerciales negociados por la Comisión Europea (Kerremans & Gistelinck, 2008).

En suma, resulta relativa y políticamente costoso para la Comisión Europea poner en primera línea de sus ALC mecanismos explícitos y vinculantes que protejan y promuevan los derechos laborales. Esto explica su

[23] Para un estudio del ALC entre Colombia y Estados Unidos ver St. Denis (2012b).

preferencia por el modelo cooperativo (voluntarista) y no vinculante basado en la Declaración de Singapur (1996) y su desidia por un modelo más agresivo y vinculante como aquel de Estados Unidos. Lo anterior es particularmente cierto en los tratados negociados con países abiertamente antiproteccionistas (Kerremans & Orbie, 2009), teniendo en cuenta, por una parte, la ausencia de presiones de la sociedad civil y de los Estados miembros de la UE en este sentido y, por otra, la falta de legitimidad de la UE para actuar sobre este tema de manera autónoma en el espacio global. Para la UE, en las negociaciones conducentes a la firma de tratados de libre comercio, los asuntos relacionados con el derecho laboral adquieren entonces una importancia secundaria frente a los temas comerciales y económicos (Orbie & Babarinde, 2008; Bossuyt, 2009, Orbie, 2011).

Conclusión

Los tratados de libre comercio que la UE firmó en junio de 2012 con Colombia y, Perú y con los países centroamericanos, contienen preceptos sobre los derechos fundamentales de los trabajadores que son más claros y ambiciosos que aquellos incluidos en los tratados firmados con México y Chile. Además de una cláusula en virtud de la cual es posible suspender los ALC en caso de violación de los derechos humanos —incluidos los derechos que también son protegidos por las convenciones fundamentales de la OIT—, los acuerdos de la UE con Colombia-Perú y América Central tienen una sección sobre desarrollo sostenible y comercio que retoma dos mandatos propios de la política estadounidense en la materia: la obligación de aplicar en la práctica y en la legislación las convenciones fundamentales de la OIT y el compromiso de no derogación de los niveles actuales de protección, de forma alguna que afecte el comercio o la inversión. Dos criterios confirman en los ALC de la UE, no obstante, la política que ha prevalecido desde la Declaración de Singapur (1996): una declaración antiproteccionista que recuerda el derecho de los Estados para desarrollar las ventajas comparativas, y un mecanismo no vinculante para la solución de diferencias que se basa en la consulta y no tiene posibilidades de sanción. El asunto del desarrollo social y la cooperación en procura de la materialización de la agenda de la OIT para un trabajo decente también se encuentran en el texto de los tratados de libre comercio firmados por la UE con

los dos países miembros de la Comunidad Andina y el conjunto de países centroamericanos.

Sin embargo, la observación de las prácticas de la UE durante las negociaciones de sus ALC que hemos caracterizado de tercera generación (Colombia/Perú, América Central, Cariforum), sobresale que el actor global UE no dispone de la voluntad política necesaria para que la promoción y protección de los derechos laborales ocupen un lugar tan fundamental como la competencia geoeconómica con Estados Unidos y los propósitos centrales de la agenda comercial europea: el comercio de bienes y servicios, la propiedad intelectual, las inversiones, la competitividad y la participación en licitaciones públicas. Es difícil entonces concluir que la política europea estaría convergiendo con aquella de Estados Unidos, que favorece el establecimiento de una cláusula social en la OMC y contiene sanciones para sus socios comerciales en caso de que no respeten los derechos fundamentales de los trabajadores. Al contrario, es posible inferir que en futuras negociaciones bilaterales la dimensión social de la política comercial de la UE permanecerá en segundo plano y que, a mediano plazo, la cuestión de la cláusula social no será promovida por los europeos en la OMC.

Más aún, la capacidad y la legitimidad de las instituciones europeas de Bruselas (Comisión, Parlamento y Consejo) para adoptar prácticas más ambiciosas en materia de derechos laborales están limitadas por elementos de coherencia vertical característicos de la estructura de gobernanza multinivel de la UE. En efecto, por una parte, la UE no dispone de competencias exclusivas en cuestiones de trabajo, particularmente a nivel de su política exterior; y por la otra, varios Estados miembros de la UE se oponen tanto a la idea de una cláusula social como a una fusión vinculante entre trabajo y comercio. Incluso en el interior de la UE los derechos laborales ocupan un lugar mucho más marginal en los debates políticos que en Estados Unidos (Kerremans & Gistelinck, 2008).

En el caso colombiano, los derechos fundamentales de los trabajadores no forman parte de los temas centrales que determinaron la firma del tratado de libre comercio firmado con la UE, a pesar de la importancia formal

que paulatinamente les ha otorgado el discurso oficial valorado y difundido por la Comisión Europea. Muy probablemente la situación se repetirá en otros casos, como en India, donde los representantes de la UE quizá buscaran colocar en el centro de las negociaciones los asuntos económicos. De hecho, el cierre de un acuerdo comercial de la UE con Irak, que entró en vigor provisionalmente dos meses después de la firma de los ALC con Colombia-Perú y América Central (agosto de 2012), revela que en lo que concierne a cuestiones laborales la UE puede recular: el acuerdo europeo con Irak no contiene ninguna sección que vincule comercio y desarrollo sostenible.

Por último, los acuerdos de tercera generación en América Latina pueden ser considerados como un laboratorio de la más reciente política comercial de la UE. Puesto que si, por un lado, la estructura de la gobernanza de la integración europea deja poco espacio de acción a los defensores de la dimensión social en las relaciones y la política comercial europeas, por otro lado, en el seno de la OIT y la OMC no se vislumbra ningún consenso que relacione de manera vinculante el comercio y el trabajo. Bajo este panorama, es entonces poco probable que las negociaciones europeas de ALC de nueva generación —como aquellos con India y los países del sudeste asiático en curso en el momento de escribir estas líneas—, rompan con la política europea ejecutada en el caso de los tratados de libre comercio firmados con países de América Central, Perú y Colombia.

Referencias

AFL-CIO. (2008). *Public submission to the Office of Trade and Labor Affairs under chaptres 16 (labor) and 20 (dispute settlement) of the DR-CAFTA concerning the failure of the government of Guatemala to effectively enforce its labor laws and comply with its commitments under the ILO declaration on fundamental principles and rights at work*. Recuperado de http://www.dol.gov/ilab/reports/pdf/GuatemalaSub.pdf

Alston, P. (2006). Core labour standards and the transformation of the international labour rights regime. En V. Leary D. Warner (Eds.), *Social issues, globalisation, and international institutions. Labour rights and the EU, ILO, OECD and WTO* (pp. 1-88). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Barrett, B. (26 de junio de 2012). Colombia, South Korea sign FTA. *Colombia Reports*. Recuperado de http://colombiareports.com/colombia-news/ economy/24776-colombia-south-korea-sign-fta.html

Bartels, L. (2012). Human rights and sustainable development obligations in EU free trade agreements (Research Paper n.° 24). Cambridge: University of Cambdirge, Faculty of Law.

Begg, K. (19 de noviembre de 2009). EP asks EU not sign FTA with Colombia. *Colombia Reports*. Recuperado de http://colombiareports.com/colombianews/news/6961-ep-asks-eu-not-sign-fta-with-colombia.html.

Bhagwati, J. (2001). Enforceable labor standards – What's wrong with the idea? *Cordell Hull Institute Trade Policy Analysis, 3*(5), 1-12.

Bossuyt, F. (2009). The social dimension of the new generation of EU FTAs with Asia and Latin America: Ambitious continuation for the sake of policy coherence. *European Foreign Affairs Review, 14*, 703-722.

Brown, T., Deardorff, A. & Stern, R. (2002). Pros and cons of linking trade and labor standards. (Discussion Paper 447). Michigan: University of Michigan, Research Seminar in International Economics, School of Public Policy.

Bureau international du travail [BIT] (1998). Déclaration de l'*OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail et son suivi. Adoptée par la Conférence internationale du Travail à sa 86ème Session, Genève, 18 juin 1998*. Génova: Publications du BIT.

Bureau international du travail [BIT] (1999) *Rapport du Directeur général. Un travail décent. Adopté par la Conférence internationale du travail à sa 87e session, Genève, juin 1999*. Génova: Publications du BIT.

Clapham, A. & Martigoni, J. B. (2006). Are we there yet? In search of a coherent EU strategy on labour rights and external trade. En V. A. Leary & D. Warner (Eds.), *Social issues, globalisation, and international institutions. Labour rights and the EU, ILO, OECD, and WTO* (pp. 233-310). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Colombia and Guatemala again ranked 1st and 2nd in murders of trade unionists (6 de junio de 2012). *U.S. Leap*. Recuperado de http: // www.usleap. org/colombia-and-guatemala-again-ranked-1st-and-2nd-murders-tradeunionists.

Comisión Europea (1996). *Comunicación de la Comisión Europea "The Trading System and International Standards"* (COM (96) 402/94). Autor.

Comisión Europea (2001). Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social - Promover las normas fundamentales del trabajo y mejorar la gobernanza social en el contexto de la mundialización (COM (2001)/ 0416). Autor.

Comisión Europea (2012a). EU signs comprehensive trade agreement with Colombia and Peru (IP/12/690). Autor. Recuperado de http://europa. eu/ rapid/press-release_IP-12-690_en.htm

Comisión Europea (2012b). Comercio y Desarrollo sostenible. En *Acuerdo Comercial entre la Unión Europea y Colombia y Perú* (título X). Recuperado de http://trade. ec.europa.eu/doclib/press/index. cfm?id=694&serie=409&langId=es

Commission mondiale sur la dimension sociale de la mondialisation. (2004). *Une mondialisation juste : créer des opportunités pour tous*. Génova: BIT.

Compa, L. (2003). L'ALENA et l'ANACT: les enseignements de dix années de mise en œuvre. En Observatoire des Amériques (Ed.), *La dimension sociale de l'intégration des Amériques*. Montréal: Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation.

Deblock, C., & Rioux, M. (2009a). Humaniser le commerce: le travail dans les accords de libre-échange du Canada et des États-Unis. *Regards sur le travail, 6*(1), 2-18.

Deblock, C., & Rioux, M. (2009b). *Constellations of global labour governance: old and new trajectories in search of a global social compact. With special emphasis on trade and labor linkages*. Montreal: Centre d'étude sur l'intégration et la mondialisation.

Delp, L., Arriaga, M., Palma, G., & Valenzuela A. (2004). *NAFTA's labor side agreement: fading into oblivion? An assessment of workplace health & safety cases*. Los Angeles: UCLA Center for Labor Research and Education.

Doumbia-Henry, C., & Gravel, E. (2006). Accords de libre-échange et droits des travailleurs: évolution récente. *Revue internationale du travail, 145*(3), 211-234.

Faber, G. & Orbie, J. (2008). The new trade and development agenda of the European Union. *Perspectives on European Politics and Society, 9*(2), 192-207.

Feinberg, R. E. (2003). The political economy of the United States free trade arrangements. *The World Economy, 26*(7), 1019-1040.

FIDH (2012). *Colombia: The European Parliament can contribute to end the commission of international crimes and respect the work of human rights defender and trade unionists*. Recuperado de http://www.fidh.org/IMG//pdf/colombia_the_european_ parliament_can_contribute_to_end_the_commission_of_international_ crimes_and_to_respect_the_work_of_human_rights_defenders_and_ trade_unionists.pdf

Grynberg, R., & Qalo, V. (2006). Labour standards in US and EU preferential trading agreements. *Journal of World Trade, 40*(4), 619-653.

Guatemala CAFTA labor complaint celebrates 4th birthday: Unions don't. (24 de abril de 2012) *U.S. Leap*. Recuperado de http://www.usleap.org/guatemala-cafta-labor-complaint-celebrates-4th-birthday-unions-do-not.

Jansen, M., & Lee, E. (2007). *Le commerce et l'emploi. Un défi pour la recherche en matière de politiques*. Génova: BIT-OMC.

Kay, T. (2005). Labor transnationalism and global governance: The impact of NAFTA on transnational labor relationships in North America. *American Journal of Sociology, 111*(3), 715-756.

Kerremans, G. (2009). Labour rights in the EPA EU-CARIFORUM. En: G. Faber & J. Orbie (Eds.), *Beyond market access for economic development: EUAfrica relations in transition*. Londres: Routledge.

Kerremans, B., & Gistelinck, M. (2008). *Trade agreements, labour standards, and political parties. Differences between the U.S. and the EU in their approach towards the inclusion of labour standards in international trade agreements* (UNU-CRIS Working Papers W-2008/1). United Nations University. Recuperado de http://www.cris.unu.edu/fileadmin/workingpapers/20080115153747.W-2008-1.pdf

Kerremans, B., & Orbie, J. (2009). The social dimension of the EU trade policies. *European Foreign Affairs Review, 14*(5), 629-641.

Kinosian, S. (12 de junio de 2012). EU calls for immediate passing of FTA with Colombia. *Colombia Reports*. Recuperado de http://colombiareports.com/ colombia-news/economy/24525-eu-calls-for-immediate-passing-of-fta-withcolombia-.html

Langan, M. (2009). ACP–EU normative concessions from stabex to private sector development: Why the European Union's moralised pursuit of a 'deep' trade agenda is nothing 'new' in ACP–EU relations. *Perspectives on European Politics and Society*, *10*(3), 416-440.

Langille, B. A. (2006). Core labour rights – The true story. En V. Leary & D. Warner (Eds.), *Social issues, globalisation, and international institutions. Labour rights and the EU, ILO, OECD, and WTO* (pp. 89-124). Leiden: Martinus Nijhoff Publishers.

Lazo-Grandi, P. (2009). *Trade agreements and their relation to labour standards: The current situation*. Génova: International Center for Trade and Sustainable Development.

Lieb. J., von Ondarza, N. & Schwarzer, D. (2011). Introduction. En J. Lieb, N. von Ondarza & D. Schwarzer (Eds.), *The European Union in international for a* (Schriftenreihe des Arbeitskreises Europäische Integration e.V.) (pp. 15-34). Munich: Nomos. Recuperado de http://www.nomos-shop.de/_ assets/downloads/9783832960186_lese01.pdf

Marceau, G. (2008). Trade and labour. En: D. Bethlehem, D. McRae, R. Neufeld e I. van Damme (Dirs.), *Oxford Handbook of International Trade Law* (pp. 540-570). Oxford: Oxford UniversityPress.

Maupain, F. (2005). Revitalization not retreat: The real potential of the 1998 ILO declaration for the universal protection of workers' rights. *The European Journal of International Law, 16*(3), 439-465.

OCDE (1996). *Le commerce, l'emploi et les normes du travail*. París: OCDE.

Parlamento Europeo (9 de diciembre de 2010). Joint statement by MEPs on the Colombia free trade agreement and human rights. *Enlazando Alternativas*. Recuperado de www.enlazandoalternativas.org/spip.php?article953

Orbie, J. (2011). Promoting labour standards through trade: Normative power or regulatory State Europe? En R. G. Whitman (Ed.), *Normative power Europe. Empirical and theoretical perspectives* (pp. 160-183). Londres: Palgrave.

Orbie, J., & Babarinde, O. (2008). The social dimension of globalization and EU development policy: Promoting CLS and CSR. *European Integration, 30*(3), 459-477.

Orbie, J., Gistelinck, M., & Kerremans, B. (2009). The social dimension of E.U trade policy. En J. Orbie & L. Tortell (Dirs.), *The European Union and the social dimension of globalization: How the EU influences the world* (pp. 148-165). Londres: Routledge.

Orbie, J., Tortell, L., Kissack, R., Gstöhl, S., Wouters, J., & Hachez, N. (2009). JESP Symposium: The European Union's global social role. *Journal of European Social Policy, 19*(2), 99-117.

Parlamento Europeo. (30 de mayo de 2012a). *Trade pact with Peru and Colombia: Trade MEPs want stronger labour protection*. Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/news/en/news-room/content/20120529IPR45934/html/Trade-pact-with-Peru-and-Colombia-Trade-MEPs-want-stronger-labourprotection

Parlamento Europeo. (2012b). *Resolución del Parlamento Europeo del 13 de junio de 2012 sobre el acuerdo comercial de la Unión Europea y Colombia y Perú* (2012/2628(RSP)). Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-// EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0249+0+DOC+XML+V0//ES

Parlamento Europeo. (2012c). *Resolución legislativa del Parlamento Europeo, de 11 de diciembre de 2012, sobre el proyecto de decisión del Consejo relativa a la celebración del Acuerdo comercial entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y Colombia y el Perú, por otra* (14762/1/2011 –C7-0287/2012–2011/0249(NLE)). Recuperado de http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP// TEXT+TA+P7-TA-2012-0481+0+DOC+XML+V0//ES

Qalo, V., & Grynberg, R. (2006). Labour standards in US and EU preferential trading arrangements. *Journal of World Trade, 4*, 619-653.

Sbragia, A. (2010). The EU, the US, and trade policy: competitive interdependence in the management of globalization. *Journal of European Public Policy, 17*(3), 368-382.

Segol, B., Burrow, S., Báez, V. & Waldorff, P. (22 de febrero de 2012). [Carta dirigida al Parlamento Europeo]. Recuperado de http://www.etuc. org/sites/www.etuc.org/files/Letter.pdf

Solana, J. (28 de junio de 2012). Europe, Colombia, and the role of free trade. *New York Times*. Recuperado de http://www.nytimes.com/2012/06/29/opinion/ europe-colombia-and-the-role-of-free-trade.html?_r=3&

St. Denis, X. (2012a). Le travail dans les accords de libre-échange de nouvelle génération des États-Unis: le cas de la Colombie. *Humaniser le commerce, 2*(1), 2-5.

St. Denis, X. (2012b). L'Accord de libre-échange entre le Pérou, la Colombie et l'Union européenne: Vers une nouvelle approche européenne pour le lien travail-commerce? *Humaniser le commerce, 2*(2), 2-6.

St. Denis, X. (2012c). Quatrième anniversaire de la plainte contre le Guatemala au DR-CAFTA: L'état des lieux. *Humaniser le commerce, 2*(1), 6-8.

Young, A. & Petersen, J. (2006). The EU and the new trade politics. *Journal of European Public Policy*, *13*(6), 795-814.

Capítulo 8.

LA POLÍTICA DE LA UNIÓN EUROPEA DE LUCHA CONTRA LA DROGA EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA OBSERVACIÓN EMPÍRICA

Giovanni Molano-Cruz*

El punto de partida de este capítulo es la representación según la cual en América Latina y el Caribe la UE es un actor alternativo en la denominada "guerra contra las drogas"[1]. Académicos europeos (Labrousse, 2006; Smith, 2003) y latinoamericanos (Camacho, 2006; Guaqueta, 2006; Ramírez, 2004) han destacado la política de la UE contra el tráfico ilícito de estupefacientes como diferente de la política de Estados Unidos en la materia. Incluso en la dimensión de seguridad la "lucha contra la droga" de la UE es concebida como singular porque utiliza instrumentos de cooperación y ayuda al desarrollo (Fukumi, 2008; Schönrock, 2006). Se argumenta que instituciones y países miembros de la UE conforman un agente de peso en "la lucha

* Profesor del Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia. <gamolanoc@unal.edu.co>

1 Aunque la "lucha contra la droga", o "guerra contra la droga", es considerada por analistas y público en general como políticas en contra del objeto "droga", en *strictu sensu* se trata de acciones que buscan reprimir o eliminar los usos sin fines médicos o científicos de ciertas sustancias (estupefacientes y sicotrópicos) y de las plantas que permiten la producción de estupefacientes y sicotrópicos para tales usos. Acá asumimos este último significado para "lucha contra la droga" y "guerra contra la droga".

internacional contra las drogas" (Labrousse, 2006, p. 39) que, con base en "instrumentos civiles" (Smith, 2003, p. 180), responde tanto a desafíos de seguridad originados en el tráfico ilícito de estupefacientes en los países de la región andina como a demandas de ayuda de sus gobiernos (Fukumi, 2008, pp. 201-214; Schönrock, 2006, p. 226). La Europa comunitaria, se ha afirmado, no otorgaría más que un apoyo moral a la lucha contra las drogas (Ramírez, 2004, p. 299). Así, las acciones europeas responderían a una lógica de ayuda y solidaridad con los latinoamericanos, diferente de aquella inspirada en políticas punitivas (Camacho, 2006, p. 22; Guaqueta, 2006; Labrousse, 2006; Smith, 2003). Estos trabajos comparten tres presupuestos metodológicos y analíticos que invitan a nuevos análisis sobre la política internacional de la UE de lucha contra la droga.

Primero, su argumentación de la acción externa de la UE contra el tráfico ilícito de estupefacientes como mentís de políticas coercitivas se basa en los propósitos consignados en los documentos oficiales de la UE y/o en el testimonio de los responsables europeos de elaborar y ejecutar esa política. Segundo, los analistas prestan poca atención a las acciones y políticas de los países o regiones en los cuales se adelanta la política exterior de la UE contra el tráfico ilícito de estupefacientes. Por último, las interpretaciones de la singularidad de la política exterior de la UE contra el comercio ilícito de estupefacientes carecen de información acerca de su implementación. En contraste con la política exterior estadounidense contra el uso de estupefacientes sin fines médicos o científicos, que cuenta con una voluminosa literatura, la correspondiente política de la UE no ha generado debates o análisis empíricos.

En la literatura especializada sobre la guerra contra la droga, permanece inmutable el corolario de la UE como un actor global que se contrapone al modelo represivo y punitivo que tendría un sello estadounidense. En materia de lucha europea contra la droga en el espacio mundial conocemos bastante acerca de lo que la UE dice, pero sabemos poco sobre lo que la UE y sus países miembros hacen, y cómo lo hacen. Desde la más profunda tradición de la disciplina de Relaciones Internacionales se produce y reproduce una representación global de la denominada lucha contra la droga según la cual en América Latina y el Caribe los estadounidenses

utilizan un "garrote" mientras que los europeos ofrecen una "zanahoria" (Fukumi, 2008; Tokatlian, 2011). La imagen, además de caricaturesca, es reduccionista y contiene el supuesto de que los latinoamericanos estarían desprovistos de voluntad de acción cuando no fatalmente sometidos a intereses, políticas y el "poder" de estadounidenses o europeos.

El análisis propuesto en este capítulo busca superar esas proposiciones y representaciones a través de la observación empírica de la política de la UE de lucha contra la droga en sus enunciados e instrumentos, pero también en sus interacciones con los actores a quienes está destinada. Acá se trata de analizar la política de la UE de lucha contra la droga en su dinámica y en su práctica. El argumento central es sencillo: la política externa europea de lucha contra la droga no es comprensible sin reflexionar sobre su contexto organizacional y los agentes a quienes está destinada. Existen no solamente múltiples puntos de contacto entre europeos y latinoamericanos encargados de la lucha contra la droga, sino que además esas relaciones han contribuido a forjar la política externa europea de lucha contra la droga. Las interacciones que contiene la implementación en América Latina y el Caribe de la política externa europea de lucha contra la droga develan que esta política no corresponde a un accionar unilateral e inalterable.

El capítulo inicia con una presentación de la génesis de la política de la UE de lucha contra la droga y del lugar que en esa política ocupan Latinoamérica y el Caribe. Enseguida, la reflexión se enfoca en la implementación de la lucha contra la droga de la UE en Colombia, particularmente en su transformación de apoyar un proceso de paz a respaldar políticas de seguridad que en el país latinoamericano fusionaron lucha contra la droga con combate al terrorismo.

La política exterior de la UE de lucha contra la droga

La contención del tráfico ilícito de estupefacientes forma parte de la construcción del mercado común europeo. En junio de 1987, mientras se debatía el proceso de firma del Acta Única Europea, la Comisión Europea participaba en la conferencia que preparaba la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias

Sicotrópicas, conocida como Convención de Viena. La eliminación de fronteras para la libre circulación de mercancías y personas planteó la necesidad de actuar contra un mercado único para el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Estievenart, 1995). En el Parlamento, la Comisión y el Consejo surgieron entonces planes, organismos y procedimientos para construir una política comunitaria de lucha contra la droga. Sin embargo, la construcción de esta política también se inició a partir de las interacciones y asociaciones de la UE con los destinatarios de sus acciones externas de lucha contra la droga.

En 1986, el Parlamento Europeo presentó al Consejo un proyecto de dieciséis puntos para desarrollar una acción concertada que permitiese resolver "el problema de la droga". Cuatro de los puntos del proyecto parlamentario correspondieron a educación y tratamiento de los toxicómanos. Los doce restantes consistieron en medidas para ser aplicadas en la escena global. En su preámbulo el proyecto parlamentario subrayó "la importancia que la cooperación adopta, tanto a nivel comunitario como internacional. Se trata de un problema que afecta a numerosos ciudadanos y nuestro objetivo es conducir todas las instituciones comunitarias a comprender bien las realidades de la situación en Europa y presionarlas a declarar la guerra a la droga" (Parlamento Europeo, 1987, p. 3). Aunque en discursos y documentos oficiales europeos la afirmación guerra contra la droga fue rápida e inmediatamente matizada con la denominación lucha contra la droga, el proyecto parlamentario de 1986 sentó las bases para una política externa europea contra el tráfico ilícito de estupefacientes. El enfoque sanitario surgió, y se implementa, a nivel interno de la Europa comunitaria, mientras que allende las fronteras del mercado común la UE propende por contener, en las etapas de producción y tránsito, la cadena de suministro a países europeos de estupefacientes para usos sin fines científicos o terapéuticos. Desde su génesis el objetivo último de la política de la UE de lucha contra la droga, afín con políticas estadounidenses, latinoamericanas y globales en la materia, es eliminar la oferta de estupefacientes para usos diferentes a la ciencia y la medicina.

Para la acción externa de lucha contra la droga el Parlamento Europeo, basado en la Convención de Viena[2], identificó el desarrollo rural como un medio para reducir la oferta ilícita de estupefacientes y a los instrumentos de la cooperación y ayuda europeas para el desarrollo como los dispositivos idóneos de las acciones en "los países productores de droga" (Parlamento Europeo, 1987). En otras palabras, intervenir, a través de cooperación y ayuda al desarrollo, en el mejoramiento de las condiciones de vida en las zonas con cultivos ilícitos para frenar el suministro ilícito en Europa. Así, el desarrollo rural para fomentar cultivos alternativos a plantaciones de las cuales se extraen estupefacientes, conocido como desarrollo alternativo, quedó en el centro de las acciones externas de lucha contra la droga. Y la concepción y ejecución de esas acciones fueron incluidas en la política de cooperación al desarrollo. De esta forma la Comisión Europea, representante en el mundo de la UE y encargada de la implementación de su política intergubernamental de cooperación al desarrollo, pasó a ser el organismo responsable de las acciones para detener en el espacio extracomunitario la oferta ilícita de estupefacientes. En 1987, en conformidad con las orientaciones parlamentarias, en el presupuesto comunitario fue creada una línea para la lucha contra la droga. Diez años después, el Consejo estableció el Reglamento de Cooperación con el Sur para la Lucha contra las drogas y la Toxicomanía con la prioridad de apoyar programas nacionales en los "países en desarrollo" que concentran productores y comerciantes ilícitos de estupefacientes. Para estos países el reglamento definió cuatro acciones: fortalecimiento institucional en el control de precursores químicos y lavado de dinero, reducción de la demanda ilícita, financiamiento de estudios y foros, y programas de desarrollo alternativo (Consejo de la Unión Europea, 1997). La mayoría de los recursos financieros ha estado concentrada sin embargo en desarrollo alternativo (Blondiau, 2002, p. 24). De hecho, el desarrollo alternativo es un objetivo fundamental de la política internacional de las instituciones comunitarias en la lucha contra la droga.

[2] Véase el artículo 14 de la Convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas que versa sobre "Medidas para erradicar el cultivo ilícito de plantas de las que se extraen estupefacientes y para eliminar la demanda ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas" en convención de las Naciones Unidas contra el tráfico ilícito de estupefacientes, disponible en www.unodc.org

Para la UE el enfoque del desarrollo alternativo es holístico y multidimensional. Su aplicación incluye zonas donde han existido, existen o pueden existir cultivos ilícitos. De acuerdo con el Consejo, los programas de desarrollo alternativo de la UE contienen: actividades económicas y fuentes de ingresos y empleo (incluidas actividades no agrarias, promoción de pequeñas empresas, etcétera), mercadeo y promoción de exportaciones, transferencia de tecnología y capacidades de gestión, estructura de comunicación y transporte, garantía de presencia del Estado, desarrollo institucional y fortalecimiento de comunidades locales y gubernamentales, reforzamiento del sistema judicial, servicios sociales y de infraestructura, capacidad de desarrollo en un sentido amplio, acceso a microcréditos incluyendo cuando sea apropiado el establecimiento de bancos agrarios, prevención y resolución de conflictos, presiones migratorias, y protección de derechos humanos y derechos constitucionales (Council of the European Union, 18 de mayo de 2006). Se trata entonces de una instrumentalización del contenido y las prácticas de la cooperación al desarrollo con el fin de detener la oferta ilícita de estupefacientes. En otras palabras, con instrumentos de ayuda y cooperación al desarrollo la política externa de lucha contra la droga de la UE busca proteger el mercado común del acceso de estupefacientes sin fines médicos o científicos

Así en la narrativa oficial europea y en los análisis sostenidos exclusivamente en ella (Briscoe, 2009; Fukumi, 2008; Gratius, 2012, Labrousse, 2006; Lacuisse, 2008; Laurent, 2011; Pi Montserrat, 2007; Schönrock, 2006) la "lucha contra la droga" se traduce en acciones motivadas por la vocación de asistencia, la solidaridad, la cooperación, el desarrollo y los valores éticos y políticos de la UE. Y, por extrapolación del esquema explicativo, en la literatura especializada se asume como corolario que en la arena global la UE adelanta una política alternativa a aquellas orientadas por la represión y asuntos de seguridad. En el mismo sentido se interpreta que el énfasis de la UE en la cooperación al desarrollo para luchar contra la droga, manifestado en sus documentos y declaraciones, sería efecto o reflejo de su identidad de *potencia civil*. Ciertamente, en la concepción y objetivos de la política externa de la UE de lucha contra la droga sobresale por principio la ausencia de medidas represivas y coercitivas. Pero ello es una consecuencia

lógica de fundir la lucha contra la droga en la cooperación y ayuda al desarrollo que excluyen la dimensión militar[3]. Además, los Estados miembros de la UE tienen total autonomía para ejecutar su política antidroga, y por ende otorgar ayuda y/o cooperación militar para la lucha contra la droga en otros países. Es decir que el ejercicio de la política externa de la UE de lucha contra la droga está conformado por las instituciones comunitarias y sus Estados miembros. Desde la UE pueden surgir, y han surgido, políticas de lucha contra la droga de carácter represivo implementadas a través de la cooperación. Así, por ejemplo, Reino Unido coopera con Estados Unidos en iniciativas antidroga y ha apoyado con ayuda militar la lucha contra la droga en Colombia (Grugel & Kippin, 2009, p. 293). Por lo demás, no es exclusividad de la UE la utilización de cooperación y ayuda pública al desarrollo como instrumentos para eliminar producción y comercio de estupefacientes para fines diferentes a la ciencia y a la medicina. En la región andina, por ejemplo, Estados Unidos ha sido un proveedor de primera línea para programas de desarrollo alternativo (Veillette & Navarrete, 18 de noviembre de 2005).

Los primeros organismos comunitarios especializados fueron el Comité Europeo de Lucha Antidroga, creado en 1987, el Observatorio Europeo de Drogas y Toxicomanías y la Unidad Europea de Inteligencia sobre las Drogas, fundados en 1993. Esta última, para "matizar una imagen muy represiva", cambió su denominación primero a Unidad de Drogas y luego a Europol (Elvins, 2003, pp. 113-118). El Comité Europeo de Lucha Antidroga fue inicialmente un grupo *ad hoc* encargado de elaborar los primeros programas y planes antidroga. El Observatorio y Europol son dispositivos institucionales autónomos cuyos objetivos y funcionamiento se concentran en la recolección de información y el apoyo a la coordinación de políticas de los países miembros de la UE. En el interior del Consejo, el Parlamento y la Comisión, numerosos y diversos grupos y oficinas están inscritos en la elaboración y ejecución de la política de la UE para la lucha contra la droga (Comisión Europea, 2002a). En la Comisión existe un grupo

[3] Desde finales de los años 1980, sin embargo, la cooperación y la ayuda al desarrollo tienen en cuenta las misiones humanitarias, incluso cuando son realizadas o apoyadas por militares.

especializado de la Dirección de Justicia y Asuntos Internos encargado de coordinar la acción de las distintas oficinas y Direcciones relacionadas con la lucha contra la droga. En el Consejo está el Grupo Horizontal Drogas del Comité de Representantes Permanentes, y en el Parlamento el tema es responsabilidad de la Comisión de Libertades, Justicia y Asuntos Internos y la Comisión de Asuntos Extranjeros. Aunque el Parlamento y la Comisión contribuyen a moldear la política externa de la UE de lucha contra la droga, es el Consejo el espacio de su concepción. En él representantes de los Estados miembros reunidos en el Grupo Horizontal Drogas elaboran los planes y programas de acción que materializan la política antidroga de la UE. Es decir que se trata de una política de naturaleza intergubernamental compuesta por las acciones de las instituciones comunitarias y las políticas respectivas de los países miembros. A pesar de que en su desarrollo y ejecución en la arena mundial la Comisión Europea la proyecta como una acción de cooperación al desarrollo de la UE, los Estados miembros de la UE no tienen ninguna restricción para enmarcar su lucha contra la droga en el campo, mecanismos y objetivos de seguridad.

En realidad, desde su gestación el proceso de institucionalización comunitaria de la lucha contra la droga ha significado el enfrentamiento de amenazas. El uso de estupefacientes y sicotrópicos sin fines médicos o científicos representa en el plano interno de la UE una amenaza a la salud de los ciudadanos, mientras que en la esfera externa de la UE significa una amenaza para Europa. De hecho, si en la arena global la UE y sus países miembros representan en conjunto los mayores proveedores de fondos para programas de organismos especializados de las Naciones Unidas en la lucha contra droga y la Comisión Europea participa como observador en algunos de esos organismos, la institucionalización comunitaria de la lucha contra la droga fue posible gracias a la convergencia de las políticas respectivas de los Estados miembros, principalmente desde los campos de la justicia y policía. Expertos y profesionales en la sanción y la represión por el incumplimiento de normas relativas al uso ilícito de estupefacientes fueron los gestores de la lucha contra la droga en el plano comunitario (Elvins, 2003). En la dimensión externa también se observa un proceso similar.

En 2003, la estrategia de seguridad del Consejo de la UE identificó el tráfico ilícito de estupefacientes como una actividad que, proveniente de

"Estados débiles" o "fragmentados", está directamente ligada con las amenazas externas que enfrenta la UE (Consejo de la Unión Europea, 2003, pp. 2-3). Desde entonces la consolidación de una acción externa común contra las drogas también se construye sobre la coordinación, ejercida por los organismos comunitarios, de las políticas de los Estados miembros de la UE y sus agentes encargados de aplicación de la ley o la represión. Reflejo de la materialización de este proceso ha sido la creación en 2007 del Centro de Análisis y Operaciones Marítimas-Narcotráfico que, inspirado en la Fuerza de Tarea Conjunta Interinstitucional Sur de la guerra estadounidense contra la droga[4], es financiado por la Comisión Europea y regula las acciones de lucha contra la droga de fuerzas militares y organismos de seguridad de los países de la UE con costas en el Atlántico o el Mediterráneo. Pero en la institucionalización de una acción externa de la lucha europea contra la droga también han sido determinantes las demandas de ayuda y cooperación dirigidas a Bruselas por países que en el plano global concentran productores y exportadores ilícitos de estupefacientes.

América Latina y el Caribe en la lucha global de la UE contra la droga

Desde los inicios de su política en la materia, la UE focalizó el origen del "problema de la droga" en Asia, África y América Latina. Los países latinoamericanos y caribeños adquirieron en esa política roles definidos en la producción, tránsito y exportación de cocaína destinada a usos en Europa sin fines médicos o científicos (Irela, 1991, p. 53). No obstante, la región andina, y particularmente Colombia con sus solicitudes de ayuda y cooperación, también ha forjado el fundamento, ejecución y desarrollo de la política externa de la UE de lucha contra la droga.

En 1987, proyectos destinados a la reducción de cultivos ilícitos de coca fueron desarrollados en Bolivia, Perú y Colombia. Al año siguiente, el Parlamento Andino presentó a la Comisión compuesta por miembros de las instituciones regionales europeas y andinas una solicitud de ayuda financiera para la "coordinación de las legislaciones andinas" relativas a la

[4] Sobre la génesis de la Fuerza de Tarea Conjunta Interinstitucional Sur en el marco de la guerra contra la droga de Estados Unidos ver Orama, 2001, pp. 32-39.

lucha contra la droga (Juan y Peñalosa, 1990). Entre 1987 y 1999, la Comisión Europea financió 319 proyectos de lucha contra la droga en Asia, África, Latinoamérica y el sur del Mediterráneo, de los cuales 173 (54 %) se ejecutaron en América Latina y el Caribe principalmente con programas de desarrollo alternativo. De hecho, el desarrollo alternativo financiado o cofinanciado por la UE históricamente se ha concentrado en esas zonas (Blondiau, 2002, p. 35). Ahora bien, aunque en 1979, en el marco de la cuarta conferencia de los parlamentos europeo y latinoamericano, el tema de la lucha contra la droga fue abordado por primera vez, es a lo largo de la década de 1990 que deviene un asunto permanente y recurrente de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. En 1990, cuando fue institucionalizado el Diálogo político entre el Grupo de Río y la Europa comunitaria, las dos regiones se comprometieron a cooperar en la lucha contra la droga. Un compromiso que se mantuvo en el conjunto de acuerdos de cooperación firmados para fortalecer los intercambios económicos y comerciales. Los acuerdos-marco de cooperación entre la UE y México (firmado en 1991), entre la UE y el Pacto Andino (firmado en 1993), el Mercado Común Centroamericano y la UE (1993), el Mercosur y la UE (1995) y entre Chile y la UE (firmado en 1996) precisaron el objetivo de cooperar en la lucha contra la droga. En 1995, la Comunidad Andina y la Unión Europea institucionalizaron el Diálogo Especializado de Alto Nivel sobre Drogas. Tres años después fue creado otro organismo similar denominado Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de lucha contra la droga América Latina – Unión Europea (Molano-Cruz, 2008).

En el entramado de interacciones de la UE con Latinoamérica para la lucha contra la droga Colombia ha sido un país sobresaliente por sus solicitudes y propuestas en la materia. Este país "comenzó a reclamar a Europa su corresponsabilidad en el problema 'mundial' de las drogas" (Guaqueta, 2006, p. 217; Thoumi, 2003, p. 341) junto con otros países afectados por los fenómenos de violencia originados en la producción y exportación de cocaína sin fines médicos o científicos. Por medio de gestiones diplomáticas gobiernos latinoamericanos buscaron concertar una acción mundial de lucha contra la droga. En 1989, en la Asamblea General de las Naciones Unidas, Colombia lanzó la iniciativa de convocar una conferencia

internacional para tratar "el problema mundial de las drogas" (Barco, 1989). Tres años después, en el mismo espacio multilateral, el gobierno colombiano señaló que "la necesidad de una humanidad libre de la plaga de las drogas implica[ba] un plan de acción global" (General Assembly, 25 de septiembre de 1992). Al año siguiente, el gobierno de México también solicitó a las Naciones Unidas convocar una asamblea general específicamente destinada a la cooperación en la lucha contra la droga (General Assembly, 20 de octubre de 1993). Estas acciones diplomáticas desembocaron en la realización en 1998 de una Sesión Especial sobre el Problema Mundial de las Drogas en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual estableció por un lado el principio de responsabilidad compartida como el compromiso de todos los países en la lucha contra la droga y, por otro lado, definió el desarrollo alternativo como un proceso destinado a impedir y eliminar por medio del desarrollo rural el cultivo ilícito de plantas que contenga estupefacientes y sustancias sicotrópicas (Organización de las Naciones Unidas, 1990). Pero la diplomacia latinoamericana para la lucha contra la droga, particularmente de los países andinos, también ha sido en Bruselas dinámica e incisiva.

En 1990, cuando el Consejo de la UE adoptó el primer Plan de acción de lucha contra la droga elaborado por el Comité Europeo de Lucha Antidroga, Bruselas recibió la demanda del gobierno colombiano de apertura de mercados y ayuda para "la guerra contra el narcoterrorismo", en momentos en que grupos de traficantes ilícitos adelantaban acciones terroristas contra el Estado. La argumentación colombiana consistió en que fortalecer sus exportaciones en los países destinatarios del tráfico ilícito de cocaína contribuía a compensar los estragos causados en su territorio por la guerra contra la droga. El mismo año, el presidente boliviano Jaime Paz Zamora, promotor desde 1989 de la campaña "desarrollo en lugar de coca", solicitó en Bruselas un apoyo económico para su programa de desarrollo rural en zonas con cultivos de coca (Paz, 1990). Una idea ampliamente compartida por Perú cuyo gobierno resaltaba la necesidad de presentar una opción económica a los cultivadores de coca (Valderrama, 2001). Países europeos otorgaron entonces a Colombia fondos y cooperación técnica a través de organismos multilaterales, mientras que las instituciones

comunitarias europeas aprobaron una ayuda financiera de 60 millones de ecus[5] para el país suramericano. Bolivia y Perú igualmente recibieron una ayuda europea similar. Bruselas también aprobó el otorgamiento de preferencias comerciales conocidas como SGP-drogas para Bolivia, Colombia y Perú como parte de su ayuda económica para la lucha contra la droga en los Andes (Commission of the European Comunities, 1991)[6]. Un año después, en 1991, el SGP-drogas fue ampliado a los países de América Central. En Colombia la ayuda europea fue recibida por el gobierno de César Gaviria (1990-1994) y parte de los recursos recibidos permitieron crear, durante el gobierno de Ernesto Samper (1994-1998), el primer organismo estatal dedicado a programas de desarrollo alternativo. En 1994, el Plan de acción global para combatir la droga 1995-1999 del Consejo de la UE recomendó incorporar explícitamente en la lucha contra la droga los instrumentos de las políticas comunitarias de cooperación comercial con terceros países (Commission européenne, 1994). Es decir que la práctica iniciada cuatro años antes, de otorgar preferencias comerciales para apoyar la lucha contra la droga en Colombia, Perú y Bolivia, fue incluida en la política de la UE en la materia.

Igualmente, fue en 1999 que el Consejo de la UE incorporó en su Plan de Acción de Lucha contra la Droga 2000-2004 el principio de corresponsabilidad que la diplomacia latinoamericana había planteado y promovido en Naciones Unidas. En momentos en que se ejecutaba el plan 2000-2004, la UE destinó para Colombia 105 millones de euros de fondos comunitarios y 225 millones de euros provenientes de los países miembros. Esa cooperación, transferida en forma de asistencia técnica y financiera, fue la respuesta europea a la petición del gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) de respaldo con el "proceso de paz y la lucha contra la droga" (Aznar y Pastrana, 1999; "Pastrana hoy", 2000; "La Colombie demande",

5 En 1990 un ecu equivalía aproximadamente a 1,2 dólares.

6 En este aspecto la UE tampoco dispone de ninguna exclusividad. El 4 de diciembre de 1991, el Congreso de Estados Unidos aprobó preferencias comerciales por diez años para productos provenientes de los países andinos como apoyo a su lucha contra la droga. Éstas preferencias comerciales para la lucha contra la droga fueron eliminadas con la firma de acuerdos de libre comercio del gobierno colombiano con Estados Unidos y la Unión Europea.

2001; "Pastrana se reunió", 2001), conocido como Plan Colombia[7]. A nivel bilateral, no obstante, dos de los países europeos con mayor número de consumidores de cocaína sin fines médicos o científicos —España e Inglaterra— también otorgaron ayuda militar al gobierno Pastrana ("Britain joins", 2000). Entre 2002 y 2013, estrategias, discursos y programas europeos comunitarios destinados a Colombia mantuvieron como objetivo constante la lucha contra la droga —particularmente a través de proyectos de desarrollo alternativo—, bajo narrativas que mutaron del apoyo a políticas de paz hacia el respaldo de políticas de seguridad. Observar esa transformación devela, por una parte, la influencia de la política exterior colombiana en el sentido e implementación de la política de la UE de lucha contra la droga; y por la otra, el insulso desapego europeo de acciones coercitivas y represivas antidroga.

La lucha contra la droga: soluble en programas de cooperación, discursos de paz y políticas de seguridad

En el *Documento Estrategia País. Colombia 2001-2006*, la Comisión Europea precisó que su cooperación financiera y técnica estaría destinada a apoyar el proceso de paz iniciado en 1998[8]. De acuerdo con la Comisión Europea, el apoyo a la resolución pacífica del conflicto colombiano se realizaría a través de proyectos de cooperación denominados Laboratorios de Paz. En la lectura europea, las carencias de desarrollo socioeconómico, la debilidad institucional, la inequidad en la distribución de tierra y riqueza, los problemas ambientales, los bajos precios y la baja productividad de la economía rural eran causas del conflicto armado colombiano. El incremento de esas causas fomentaba los índices de violencia, la violación de derechos humanos, la crisis humanitaria, la inseguridad democrática y los cultivos y demás actividades ilícitas. Por ello la cooperación para la paz se orientó hacia esas causas y sus consecuencias (Bertolini, 2003). En su estrategia para Colombia el organismo comunitario europeo destacó que:

---

[7] Ramírez 2004 precisa que "la Unión Europea prefirió evitar la etiqueta 'Plan Colombia' y optó por hablar más bien de apoyo al 'proceso de paz' " (p. 298).

[8] El análisis y la información que siguen fueron presentados inicialmente en forma de artículo en Molano-Cruz, 2009.

> Un factor ampliamente desestabilizador en Colombia y en la región andina es el narcotráfico. [Por ello] un concepto clave de la política de la comisión europea al respecto, apoyado por el régimen comercial [SGP-drogas], es el desarrollo alternativo para permitir que los agricultores de coca encuentren ingresos sustitutos […] En este aspecto, el proyecto Laboratorios de Paz contiene el concepto de erradicación manual voluntaria y desarrollo alternativo (p. 461)[9].

Desde su concepción en Bruselas la cooperación con los diálogos de paz en Colombia incluyó entonces la lucha contra la droga a través de la financiación de programas de desarrollo alternativo.

Aunque la participación de instituciones y países europeos en el proceso de paz de la administración Pastrana fue constante (Ramírez, 2004; 2006), debido a las vicisitudes propias de los desembolsos de ayuda financiera y técnica en Bruselas fue el 25 de febrero de 2002 cuando el gobierno colombiano y la Comisión Europea firmaron el convenio de financiación conjunta para desarrollar un primer Laboratorio de Paz[10]. Pero días antes de la firma del convenio —el 20 de febrero—, se había producido la ruptura del proceso de paz. Así, el acuerdo de cooperación firmado con la Comisión Europea para financiar una política de paz se implementó bajo políticas de seguridad del primer gobierno Uribe Velez (2002-2006) que continuó solicitando cooperación europea pero con un énfasis particular en ayuda para el desarrollo alternativo, inscrito en sus políticas gubernamentales de seguridad contra el terrorismo.

El desarrollo alternativo fue presentado como prioridad de la política exterior colombiana y la cooperación internacional. La obtención de fondos para programas de desarrollo alternativo fue aparejada a conferencias multilaterales que, organizadas por el Estado colombiano, tenían como propósito alcanzar "objetivos políticos, diplomáticos y, especialmente, financieros" (Departamento Nacional de Planeación, 2002). Para el

[9] Véase Comisión Europea (2001, pp. 23-26). Ese documento fue remplazado por Comisión Europea (2002b), el cual también incluyó el programa Laboratorio de Paz en los rubros de la cooperación financiera y técnica (pp. 18-19).

[10] Véase "Convenio de Financiación Específico", 2002. En la nomenclatura de la Comisión Europea el convenio quedó clasificado como Col/b73100/2001:0094.

gobierno colombiano el objetivo era atacar el tráfico ilícito de estupefacientes como medio para cortar las finanzas de los grupos armados que enfrentan al Estado y de aquellos que pretenden suplantarlo. Bajo esa lógica la fuerza pública concentró sus combates con los grupos insurgentes, porque con los paramilitares en septiembre de 2002 el gobierno inició un proceso para su desmovilización, desarme y reinserción. Batallones especiales para la lucha contra la droga iniciaron el apoyo de aspersiones aéreas, atacando grupos guerrilleros y operando como unidades de reacción rápida. Más que un simple énfasis militar en la reducción del narcotráfico y en las políticas de seguridad, el gobierno colombiano fusionó la lucha antidroga con la contrainsurgente, asociando esta última a un "combate al terrorismo"[11]. De acuerdo con el gobierno colombiano los cultivos ilícitos eran la principal causa de la expansión de grupos guerrilleros (DNP, 2002, p. 20). Ante este escenario, la diplomacia y la política exterior colombiana plantearon el desarrollo alternativo en términos de seguridad interna, una posición ciertamente diferente a la comunitaria europea que inscribía el desarrollo alternativo en procesos de paz. A nivel bilateral, mientras Francia y España, junto con Suiza, mantuvieron la misma postura de las instituciones europeas: promover activamente una solución política y negociada del conflicto armado, Reino Unido y España otorgaron ayuda y cooperación militar a la política del gobierno colombiano de combatir el "narcoterrorismo" ("Uribe consigue", 2002; "España entregará", 2003; "España ayuda", 2004; Pallister, Brodzinsky y Bowcott, 2003). Así, se presentaron entonces divergencias entre la posición comunitaria y el gobierno colombiano que gradualmente fueron superadas a través de conferencias internacionales organizadas por el Estado colombiano para la captación de fondos financieros.

El 10 de julio de 2003 tuvo lugar la "Reunión de Londres sobre apoyo internacional a Colombia", donde junto a los delegados de Argentina, Brasil, Canadá, Chile, México, Noruega, Suiza, Japón y dos organizaciones sociales, participaron representantes del Fondo Monetario Internacional, la Corporación Andina de Fomento, el Banco Interamericano de

[11] Sobre la fusión en Colombia de lucha antidroga y acciones contrainsurgentes véanse Guerrero (2006) y Langlois (2012).

Desarrollo, países miembros de la UE y la Comisión Europea. Frente a este auditorio, que después de Londres fue denominado el G-24, el gobierno y la diplomacia colombianos presentaron el documento "Una coalición internacional por la paz de Colombia" donde precisaron como áreas prioritarias de cooperación internacional programas de "desarrollo alternativo, sustitución de ingresos, proyectos forestales y agroforestales, familias guardabosques, programa de reforestación de microcuencas, infraestructura agrícola, desarrollo rural y microempresarial, proyectos comunitarios, sistemas de saneamiento para resguardos indígenas y comunidades" (Alta Consejería para la Acción Social, 2005, p. 15). Todo un programa de desarrollo social y económico para zonas rurales que durante la conferencia fue asociado con la defensa de derechos humanos, derecho internacional humanitario y democracia. Los asistentes a la reunión de Londres emitieron una declaración donde expresaron su apoyo al gobierno colombiano "en su lucha contra la violencia relacionada con el conflicto y en contra de la producción y tráfico de drogas ilegales", subrayando la necesidad de respetar el Estado de derecho, los derechos humanos y, cuando tuviese aplicación, el derecho internacional humanitario. Los participantes también manifestaron su respaldo a los organismos de las Naciones Unidas presentes en Colombia y saludaron el compromiso expreso del gobierno colombiano para implementar las recomendaciones de esos organismos internacionales y proteger líderes sindicales y sociales. Igualmente "acordaron revisar y reorientar sus programas de cooperación, con el énfasis particular de contribuir al fortalecimiento de las instituciones estatales, el alivio de la crisis humanitaria, a la protección de los derechos humanos y de las actividades ambientales y el desarrollo de alternativas a la producción de drogas" (Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo, 2007). Sectores del gobierno colombiano declararon, sin embargo, que no consideraban el documento emitido en Londres como obligatorio. Aunque sus declaraciones fueron objetadas por funcionarios de la Delegación de la Comisión Europea en Bogotá ("UE condiciona", 2003), el documento de Londres —que no tuvo ni firma ni membrete institucional que avalara lo declarado—[12] en realidad no precisó ninguna

[12] Sin precisar la fuente, un informe del International Crisis Group adjudicó la Declaración de Londres a "los ministros de relaciones exteriores de la UE" (International Crisis Group, 2006, p. 16). Sin embargo, una publicación de la

condición al gobierno colombiano para la implementación de la cooperación foránea. Los compromisos consignados en la declaración fueron del orden de la concertación política entre donantes de ayuda pública al desarrollo y el gobierno colombiano. Los asistentes a Londres expresaron su acuerdo de revisar la orientación de su cooperación con Colombia y el gobierno colombiano manifestó acatar las sugerencias de las Naciones Unidas.

Con todo la UE sí ejerció una presión política. En Bogotá, el 21 de enero de 2004, el comisario europeo de Relaciones Exteriores, Christopher Patten, instó al gobierno colombiano a asumir las responsabilidades en Londres ("Esperamos que Colombia", 2004). Días después, el 26 de enero, los ministros de Relaciones Exteriores de los países de la UE expidieron una declaración que señalaba la importancia de que el marco jurídico para la desmovilización de grupos paramilitares respetase la verdad, la justicia y la reparación de víctimas. El Consejo de ministros urgió al gobierno colombiano a aplicar inmediatamente las recomendaciones de las Naciones Unidas para los derechos humanos, resaltó "las peligrosas situaciones de seguridad" para sindicalistas y miembros de organizaciones no gubernamentales, solicitó al gobierno colaborar con Naciones Unidas e insistió en la aplicación de la Declaración de Londres ("Declaración sobre Colombia", 2004). Frente a la presión europea el gobierno colombiano tuvo una doble reacción. Por una parte, el 30 de enero presentó al cuerpo diplomático acreditado en Bogotá la estrategia de cooperación internacional elaborada "en cumplimiento del compromiso adquirido […] en la Declaración de Londres". Por otra parte, diez días después, el presidente Uribe viajó a Europa para explicar su programa gubernamental, particularmente el estatuto antiterrorista, y asistir a la firma de un acuerdo entre la Policía Nacional de Colombia y Europol ("Javier Solana, EU high…", 2004).

Con el regreso del presidente colombiano a su país, el gobierno emprendió el desarrollo de los acuerdos de cooperación suscritos con la UE. Así, fondos captados a través del programa de cooperación con la UE pasaron a reforzar las políticas gubernamentales de desarrollo alternativo que la

delegación de la Comisión Europea en Colombia (s. f.) afirmaba, en tono más realista, que "la UE jugó un rol fundamental en la reunión de Londres del 10 de julio de 2003 que dio como resultado la declaración de Londres".

administración Uribe Vélez inscribía en cuestiones de seguridad y acciones militares. Para financiar junto con la UE un segundo Laboratorio de Paz, el gobierno colombiano inició en marzo de 2004 la búsqueda de un crédito con el Banco Mundial para desarrollar un programa denominado Paz y Desarrollo. Este programa gubernamental fue "articulado institucional, temática y geográficamente con los Laboratorios de Paz cofinanciados por la UE" (DNP, 2004, p. 4). Igualmente en la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional fue establecida la Unidad de Coordinación del Crédito con los Laboratorios de Paz y:

> En diciembre de 2004 se creó el Grupo Paz y Desarrollo en la Dirección de Justicia y Seguridad [del Departamento Nacional de Planeación] para hacer el acompañamiento estratégico de las iniciativas de Desarrollo y Paz tanto del crédito [del Banco Mundial] Paz y Desarrollo como de los laboratorios de paz de la UE. (Montenegro, 2005, p. 101).

Bajo este contexto institucional, los fondos del segundo programa Laboratorio de Paz se destinaron a las zonas geográficas previstas por la estrategia del gobierno colombiano para el desarrollo alternativo (DNP, 2003, pp. 16-17). De esta forma, la cooperación europea Laboratorios de Paz con sus proyectos de desarrollo alternativo pasó a financiar parte del programa colombiano sobre ese tema. Para el gobierno colombiano la cofinanciación con la UE de un segundo LP representó recursos para proyectos de desarrollo alternativo y acciones sociales en el marco de sus políticas de combate al terrorismo y la droga.

La transición de la lucha contra la droga para apoyar la paz hacia el combate al terrorismo y la droga

La narrativa oficial europea continuó insistiendo en que su cooperación con el país latinoamericano estaba inscrita en el respaldo a procesos de paz. El jefe de la delegación de la Comisión Europea en Bogotá, en su discurso durante el lanzamiento del segundo LP concentró sus palabras en el interés de la UE por respaldar la solución pacífica del conflicto armado, los procesos de desarrollo y la sociedad civil. Pero, a pesar de respaldar políticas gubernamentales de desarrollo alternativo, no mencionó ni los cultivos de coca destinada a usos ilícitos ni los programas de desarrollo alternativo

(Koestsenruijter, 31 de marzo de 2004). Sin embargo, una segunda conferencia internacional reflejaría la materialización del alineamiento de la UE con las políticas colombianas de guerra contra las drogas y el terrorismo.

En febrero de 2005, el gobierno colombiano organizó en Cartagena el "Segundo encuentro de coordinación internacional y cooperación externa con Colombia" que, similar a aquel de Londres, contó con la participación de diplomáticos de Estados Unidos, Europa, América Latina y Asia, y funcionarios de organismos multilaterales. Allí, las instituciones europeas estuvieron representadas por el embajador de Luxemburgo en Bogotá, Jean Graf, y los miembros de la Comisión Europea Eneko Landaburu —director de Relaciones Exteriores— y Tomás Duplá del Moral —responsable para América Latina—. Durante la conferencia no hubo mayor discusión cuando en su discurso de apertura el presidente colombiano anunció que en Colombia no había conflicto armado, sino "un desafío del terrorismo a la sociedad colombiana y a las instituciones democráticas". El mandatario colombiano, en consecuencia, llamó la atención sobre la necesidad de reforzar la seguridad y la democracia para combatir el terrorismo, derrotar al narcotráfico y recuperar la presencia del Estado en todo el país. Un discurso muy a tono con la interpretación oficial europea de las causas del conflicto armado. Pero la falta de discusión y asombro en el auditorio de Cartagena, frente a la afirmación presidencial de no existencia de un conflicto armado, se explica porque los diplomáticos asistentes habían sido informados sobre la novedad antes de la conferencia ("Uribe es de centro", 1 de febrero de 2005). El anuncio presidencial generó polémica y discusión con representantes europeos comunitarios y nacionales —quienes hicieron énfasis en la situación humanitaria—. Pero en las interacciones para definir el sentido de la cooperación se impuso la lectura colombiana de no existencia de un conflicto armado con su complemento de la presencia de grupos terroristas. Las instituciones comunitarias europeas, más sensibles a los temas de seguridad después de los atentados terroristas en un club social de Bogotá (en 2003), una estación de tren en Madrid (en 2004) y el metro de Londres (en 2005), fueron receptivas al discurso del presidente colombiano.

La Declaración de Cartagena, que tampoco tuvo firma alguna o membrete institucional, no mencionó entonces ningún conflicto armado ni

ninguna crisis humanitaria. Pero sí ratificó la cooperación con el gobierno colombiano "en sus esfuerzos para mejorar el bienestar y la seguridad de todos los ciudadanos y en la lucha contra el terrorismo y las drogas ilegales". También consignó "el compromiso [de los participantes] de continuar el apoyo de la cooperación estratégica internacional [con Colombia] en una forma decisiva y concreta" (PNUD, 2007, p. 19). Eneko Landaburu precisó sobre la reunión en Cartagena que "el gobierno presentó lo que ha logrado desde 2003 y los hechos son los hechos. Tenemos una mejora general de la democracia y en derechos humanos […] Eso es objetivo y así lo decimos" ("Europa no quiere", 5 de febrero de 2005). Las instituciones de la UE, adaptándose a la interpretación gubernamental de la situación nacional, enfatizaron que su cooperación buscaba mejorar la situación de víctimas y poblaciones vulnerable y la protección de los derechos humanos ("UE da una mano", 2005; delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 2006; Consejo de la Unión Europea, 2005a). El Consejo de la UE reiteró la importancia de buscar una solución negociada del conflicto armado interno y un acuerdo humanitario, respaldó las normas de desmovilización y reinserción de grupos paramilitares y ofreció la ayuda europea a las víctimas del conflicto, actividades de reconciliación local y desmovilización de niños soldados. Además, el Consejo aludió a la declaración de Cartagena y confirmó la disposición de sus miembros para trabajar con el gobierno colombiano, las Naciones Unidas y los países y organismos representados en Londres y Cartagena para que fuesen cumplidas las recomendaciones sobre derechos humanos (Consejo de Unión Europea, 3 de ocubre de 2005). Mientras que España y Reino Unido, aliados de Colombia en el combate al terrorismo y las drogas, además confirmaron su apoyo y cooperación militar ("El terrorismo será", julio 14 de 2005). Y la ayuda técnica y los flujos de cooperación comunitaria continuaron complementando acciones gubernamentales de lucha contra la droga.

El Plan de Acción Europeo de Lucha contra la Droga 2005-2008 ratificó que la lucha contra la droga era una prioridad de la cooperación con terceros países y regiones e instó a los Estados miembros de la UE a mejorar la coordinación de sus acciones de cooperación, particularmente en "países productores y regiones de rutas del tráfico" hacia la UE (Consejo

de la Unión Europea, 22 de noviembre de 2004). La implementación de este plan coincidió con la preparación en Colombia de un tercer programa Laboratorio de Paz. La formulación de este programa comenzó en mayo de 2005 y culminó en marzo de 2006 con la firma de un convenio de cofinanciación entre el gobierno colombiano y la Comisión Europea. Pero el tercer LP estuvo desprovisto de cualquier contexto de promover un proceso político de paz. Su elaboración y su ejecución estuvieron al margen de la propuesta de Suiza, España y Francia, presentada en diciembre de 2005, de impulsar en Colombia un acuerdo humanitario. Al igual que las experiencias anteriores, ese tercer LP integró políticas gubernamentales para poblaciones desplazadas y desarrollo alternativo. Pero con la novedad de que precisó una estrategia europea de "desarrollo alternativo integral".

De acuerdo con la Comisión Europea, representante global en materia de lucha contra la droga de la UE, su estrategia en Colombia de desarrollo alternativo integral, además de involucrar las organizaciones campesinas, significaba "fomentar el desarrollo alternativo agrícola, industrial o de servicios, en condiciones de integralidad y sostenibilidad (sic) económica y ambiental, destinados a favorecer la sustitución voluntaria de cultivos y prevenir la expansión de los cultivos de uso ilícito" (Vicenti, Rudqvist, Sluys & Tascón, 2005). Identificar la sustitución voluntaria de cultivos ilícitos y la inclusión de las propuestas de organizaciones sociales campesinas, representaba para la UE resaltar sus diferencias con el modelo predominante de desarrollo alternativo de la lucha contra la droga: la erradicación forzada y las aspersiones aéreas. Incluso en el convenio de cofinanciación del tercer LP, la Comisión Europea planteó el cumplimiento de tres condiciones: flexibilidad en la política colombiana para complementar los proyectos previstos, respeto a la pluriculturalidad y las características locales y regionales y que las zonas del programa de cooperación no fuesen objeto de "fumigaciones por parte del gobierno nacional". Sin embargo, en Colombia la posición de la UE, comprendida como sus instituciones y países miembros, frente a la fumigación aérea de cultivos de coca destinados a usos ilícitos no ha sido suficientemente clara. Por una parte, los condicionantes de la Comisión Europea a su cooperación en desarrollo alternativo integral en el tercer LP, no fueron ni al desembolso de recursos financieros ni a la oferta

de ayuda técnica sino a la forma de ejecución de los proyectos de cooperación en desarrollo alternativo. Por otra parte, si las instituciones y los gobiernos europeos tuviesen un verdadero interés en frenar la erradicación forzada de cultivos ilícitos que se realiza por medio de aspersiones aéreas, la presión también se ejercería sobre Estados Unidos, que en Colombia ha sido el principal promotor externo y la principal fuente de financiación de ese tipo de acciones (Veillette & Navarrete, 2005; US Departament of State, 11 de enero de 2001). Pero ello no es posible por la sencilla razón de que las acciones estadounidenses de guerra contra las drogas tienen los mismos objetivos de la lucha contra la droga de la UE, uno de los cuales en Colombia es eliminar los cultivos de coca utilizados en la fabricación de cocaína destinada a usos diferentes a la medicina y la ciencia.

La conceptualización y la ejecución de programas de desarrollo alternativo reflejan cómo las discrepancias entre Estados Unidos y la UE en la guerra, o lucha, contra la droga son simplemente de orden técnico y procedimental. El principal objetivo de la política externa de lucha contra la droga de la UE es eliminar la oferta en Europa de estupefacientes y sicotrópicos para usos diferentes de la ciencia y la medicina. Y uno de sus instrumentos cardinales es la ayuda financiera y técnica para proyectos de desarrollo alternativo en países que concentran cultivos de coca, cannabis y adormidera destinados a esos usos. El instrumento desarrollo alternativo pasó a ser, entre 2006 y 2010, un elemento central de las acciones de la UE en Colombia. El cambio fue, sin embargo, más de contenido que de forma. La UE continuó presentando, y explicando, su acción como una estrategia de paz, pero reforzó la interpretación según la cual atacar el narcotráfico significaba resolver el conflicto armado colombiano.

Combatir la droga para conseguir la paz

El segundo mandato del gobierno Uribe (2006-2010) confirmó el combate al terrorismo y las drogas como eje central de su política de seguridad. Además, bajo el principio de responsabilidad compartida, precisó que se invitaría a la comunidad internacional a cooperar con las acciones gubernamentales destinadas a combatir el problema de la droga (Ley 1151 de 2007). Así, el gobierno colombiano continuó con una política exterior

de mantenimiento del suministro de recursos foráneos para sus políticas de seguridad y lucha contra la droga. Frente a la UE dos hechos de la política exterior colombiana fueron sobresalientes: la organización de una tercera conferencia internacional de cooperación con Colombia y una campaña publicitaria.

En noviembre de 2006 el gobierno colombiano organizó en Londres la conferencia "Diálogo sobre responsabilidad compartida y el problema global de las drogas" que contó con la participación de "los zares antidrogas de once países europeos", el jefe de la unidad Lucha Antidroga de la Dirección de Justicia, Libertad y Seguridad de la Comisión Europea, el director de la Organización de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y representantes de Europol y el Observatorio Europeo de las Drogas y la Toxicomanía. En esa conferencia, el vicepresidente de Colombia, Francisco Santos Calderón, urgió a los asistentes a "trabajar juntos para mejorar los resultados en la lucha contra la maldición de las drogas". Además, presentó la campaña Responsabilidad Compartida, que incluía carteles publicitarios, un video y un comercial de televisión para ser difundidos en Europa bajo el lema "La maldición de la cocaína". En Londres, el funcionario colombiano insistió en que el narcotráfico y el consumo de cocaína sin fines médicos o científicos eran la génesis de problemas ambientales, el reclutamiento de menores y del conflicto armado (Campbell y Brodzinsky, 2006; Oppenheimer, 2006). El mensaje de la campaña, explicó el vicepresidente colombiano, era advertir al consumidor de droga que la cocaína destruye el medio ambiente de manera dramática, ayuda al cambio climático, financia a violadores de los derechos humanos, asesina jóvenes, financia secuestros, condena el desplazamiento de personas y paga por la colocación de minas que protegen los cultivos de coca (GómezCornejo, 5 de junio de 2009, párr. 2).

Liderada por el vicepresidente, quien se desplazó varias veces a las capitales europeas, la campaña fue sostenida y difundida en la UE por la diplomacia colombiana en el marco de la búsqueda de fondos de cooperación europeos para la lucha contra la droga. Los carteles de la campaña publicitaria tenían las siguientes frases: "La cocaína no solo lo destruye a usted. También destruye un país"; "Para que usted pueda consumir cocaína hoy,

narcotraficantes arman niños en Colombia y los obligan a cuidar los cultivos de coca"; "Para que usted pueda consumir cocaína hoy, narcotraficantes siembran minas para proteger sus cultivos"; "Soldados y civiles mueren a manos de narcotraficantes". El comercial de televisión consistía en que cada vez que el personaje aspira por la otra fosa nasal sale una bala que atraviesa distintas ciudades europeas, cruza el Atlántico y termina incrustada en un niño que juega fútbol. Mientras que el video titulado *Ecocidio*, elaborado por el Ministerio de Defensa colombiano, presentó estadísticas y fotografías de cultivos ilícitos de coca, paisajes de la variada geografía colombiana y guerrilleros.

Ésta campaña precedió una tercera conferencia internacional organizada por el gobierno colombiano el 29 de noviembre de 2007 en Bogotá que también contó con la asistencia de delegados de miembros e instituciones de la UE y sus países miembros. Como en Londres y Cartagena, la conferencia de Bogotá trató sobre la negociación de transferencia de recursos de ayuda pública al desarrollo. El gobierno colombiano expuso su "Estrategia de cooperación internacional 2007-2010" la cual, haciendo eco a las posiciones y presiones europeas, había incorporado el diálogo con la sociedad civil en temas de derechos humanos, cooperación internacional y paz. Además la declaración emitida en Bogotá por el G-24 fue firmada por Martín Antonio Balza, embajador de Argentina; Gilles Rivard, de la Agencia Canadiense para el Desarrollo; Lena Nordstrom, embajadora de Suecia, y el vicepresidente colombiano (PNUD, 2007). Pero fue en el contexto que precedió a esta tercera conferencia que se confirmó la confluencia de las posiciones europeas y colombiana frente a la lucha contra la droga como medio central para finalizar el conflicto armado. El Plan de Acción Europeo de Lucha contra la Droga 2005-2008, de una estrategia prevista hasta 2012, ratificó que la lucha contra la droga era prioritaria en la cooperación de la UE y sus países miembros con terceros Estados y regiones e instó a los Estados europeos a mejorar la coordinación de sus acciones de cooperación particularmente en "países y regiones rutas del tráfico" (Consejo de la Unión Europea, 22 de noviembre de 2004; 2005). La implementación de este programa de acción incidió ciertamente en la ejecución de los proyectos de cooperación europea con Colombia. En este contexto

el elemento más significativo de la acción de la UE en Colombia fue que, manteniendo sus líneas generales y haciendo énfasis en el desarrollo y la paz, la UE incluyó la lucha contra la droga en sus objetivos cardinales de cooperación con el gobierno colombiano.

En abril de 2007, la comisaria europea de Relaciones Exteriores, Benita Ferrero-Waldner, viajó a Bogotá para oficializar asuntos relativos a la cooperación y la política de las instituciones europeas en Colombia. En entrevista con la prensa afirmó "continuaremos trabajando juntos en torno a temas de interés común, como la lucha contra las drogas y el narcotráfico y el respeto de los derechos humanos" y destacó que "los desarraigados y la paz de Colombia son temas prioritarios de la UE" (Cancillería de la República, 2007a; 2007b; 2007c). Con su viaje, la comisaria europea cumplió tres objetivos: firmó con el gobierno colombiano un nuevo convenio de cooperación destinado a programas para población desplazada, con un presupuesto de 12 millones de euros aportados por la Comisión Europea y cuatro millones de euros del Estado colombiano; ratificó los recursos para los procesos de cooperación en marcha; y presentó el documento *Estrategia País. Colombia 2007-2013* elaborado por la Comisión Europea, con 160 millones de euros provenientes de los fondos comunitarios de ayuda al desarrollo (delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 2007a, 2007b). El 65 % de esa suma (104 millones) fue programado para el período 2007-2010 y el 35 % restante (56 millones) para 2011-2013.

De acuerdo con la estrategia de la Comisión Europea, entre 2007 y 2013, ante la situación del país la respuesta de la UE se erigió sobre tres componentes: asistencia a las víctimas de la violencia, favorecimiento del desarrollo para todos y promoción de la paz. Sobre este último se precisó, sin embargo, que "para lograr un efecto a medio plazo de cara a la resolución del conflicto en Colombia, la UE buscará promover la paz a nivel local y nacional […] atacando, con el gobierno colombiano, la plaga de la droga, cuya producción y tráfico alimentan directamente el conflicto". En ese sentido, la estrategia indicó que en el marco de la lucha contra la droga se reforzaban las acciones de desarrollo alternativo, "para convertirlas en una parte importante de las iniciativas de paz y desarrollo económico",

y también se adoptaba la "reducción de las actividades de tráficos ilícitos" como "indicador de paz y estabilidad" (Comisión Europea, 2007). Así, en las acciones de la UE en Colombia la lucha contra la droga dejó de ser un interés implícito para devenir un objetivo estructural de su política hacía el país latinoamericano. Durante el período 2007-2013, la estrategia de la UE puso de presente la fusión de su concepción de desarrollo alternativo con la funcionalidad que a este le adjudicaba el gobierno colombiano, desde 2002, en sus políticas de seguridad para combatir la droga y grupos insurgentes.

Conclusión

Este capítulo ha presentado un análisis concreto de la política externa de la UE de lucha contra la droga en América Latina y el Caribe. La observación empírica revela dos hechos. Por una parte, que en materia de lucha contra la droga la acción europea en Latinoamérica no se limita a la solidaridad, ayuda y sostenimiento moral de los latinoamericanos. Por otra parte, que la lucha contra la droga de la UE se configura en sus relaciones con América Latina y el Caribe.

La política internacional de la UE de lucha contra la droga es concebida por los Estados miembros y ejecutada por la Comisión Europea. Se trata de una política intergubernamental que coexiste con las acciones exteriores de lucha contra la droga de los países miembros de la UE. En su ejecución intervienen instituciones comunitarias y Estados de la UE. Si el objetivo de la acción externa europea de lucha contra la droga es eliminar la oferta en el mercado común europeo de estupefacientes para usos diferentes a la ciencia y la medicina, su principal instrumento a nivel comunitario es el desarrollo alternativo.

Los Estados miembros de la UE, sin embargo, pueden adelantar políticas externas represivas de lucha contra la droga. Tanto para Estados como para las instituciones comunitarias, la lucha contra la droga en su dimensión extracomunitaria significa confrontar una amenaza: la oferta de estupefacientes y sicotrópicos para usos en Europa diferentes a la medicina y la ciencia. Desde 2003, en el marco de la estrategia de seguridad del Consejo de la UE, para afrontar esa amenaza externa los Estados

miembros promueven una acción común a través de la coordinación de agentes encargados de la aplicación de la ley o la represión en materia de lucha contra la droga.

Diseminada en el extenso y fecundo campo de la cooperación y la ayuda al desarrollo, la política externa europea de lucha contra la droga también ha sido moldeada por sus relaciones con las regiones en donde predominan producción y tráfico ilícitos de estupefacientes. Las demandas latinoamericanas de apertura de mercados europeos —como mecanismo para paliar los efectos de la guerra contra la droga—, fueron aceptadas por la UE e incorporadas en la normativa organizacional de su política internacional de lucha contra la droga. De la misma forma que el principio de responsabilidad compartida promovido y defendido por gobiernos y diplomacia de América Latina y el Caribe.

La concepción holística y multidimensional del desarrollo alternativo en la UE favorece que su lucha contra la droga se diluya en diversas áreas. Así, la implementación de la política europea de lucha contra la droga se realiza a través de discursos y prácticas de cooperación y ayuda al desarrollo. En Colombia, recursos y cooperación suministrados por la UE para programas y proyectos de desarrollo alternativo han resultado fortaleciendo políticas de seguridad. Esa dinámica, que no es comprensible sin las políticas y acciones del Estado colombiano frente a Bruselas, consistió en que acciones y programas de la UE sustentados inicialmente en promover la paz y luchar contra la droga mutaran hacia un objetivo europeo de luchar contra la droga para alcanzar la paz. De esta forma, desde la UE surgió, entre 2002 y 2010, un sustancial capital político de respaldo a acciones que en Colombia fusionaron combate al terrorismo y lucha contra las drogas.

El análisis empírico desarrollado en este capítulo sobre la concepción y práctica de la política de la UE de lucha contra la droga en América Latina y el Caribe permite controvertir el supuesto de la literatura especializada según el cual la UE es un actor alternativo en la denominada "guerra contra la droga". Igualmente nuestra reflexión contribuye a la comprensión e interpretación sobre cómo la política exterior de lucha contra la droga de la UE es fabricada por interacciones y dependencias recíprocas con regiones y países que son sus destinatarios.

Referencias

Alta Consejería para la Acción Social. (2005). *Estrategia de Cooperación Internacional*. Bogotá: Agencia Colombiana de Cooperación Internacional; Vicepresidencia de la República; BID.

Aznar, J. & Pastrana, A. (16 de marzo de 1999). *Viaje oficial a España del Presidente de la República de Colombia. Conferencia de Prensa Conjunta del Presidente del Gobierno José María Aznar y del Presidente de la República de Colombia, Andrés Patrana* [página web oficial de José María Aznar]. Recuperado de http:// www.jmaznar.es/ file_upload/ discursos/ pdfs/00641A0641.pdf

Barco, V. (1989). Discurso del presidente Virgilio Barco ante la 44 Asamblea General de las Naciones Unidas. *Colombia Internacional*, *8*, 32-37.

Bertolini, N. (2003). Laboratorios de Paz: la apuesta de la UE a una solución no militarista del conflicto. En H. Gómez (Dir.), *El conflicto, callejón con salida. Informe Nacional de Desarrollo Humano para Colombia* (recuadro 19.2, pp. 461-462). Bogotá: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Blondiau, L. (2002). *La coopération Nord-Sud dans la lutte contre la drogue et la toxicomanie. Rapport final de troisième phase. "Conclusions et recommandations"*. Recuperado de http://www.pedz.uni-mannheim.de/ daten/edz-h/ az/02/951570.pdf

Briscoe, I. (2009). La Unión Europea y el tráfico de drogas provenientes de los Andes. En J. Tokatlian (Comp.), *La guerra contra las drogas en el mundo andino. Hacia un cambio de paradigma* (pp. 297-313). Buenos Aires: Libros del Zorzal.

Britain joins Colombia's war on drugs. (13 de abril de 2000). *BBC News.* Recuperado de http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/711611. stm

Camacho, A. (Ed.). (2006). *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina*. Bogotá: Uniandes; Ceso.

Campbell, D., & Brodzinsky, S. (3 de noviembre de 2006). Colombian women appeal to conscience of cocaine users. *The Guardian*. Recuperado de http://www.theguardian.com/uk/2006/nov/03/world.colombia

Cancillería de la República. (13 de abril de 2007a). *Visita a Colombia de la Comisaria Europea de Relaciones Exteriores.*

Cancillería de la República. (15 de abril de 2007b). *Comisaria de Relaciones Exteriores llega hoy a Bogotá*.

Cancillería de la República. (18 de abril de 2007c). *Los desarraigados y la paz de Colombia*.

Comisión Europea. (2001). *Country Strategy Paper Colombia 2001-2006*.

Comisión Europea. (2002a). *Cadre et instruments de l'Union européenne en matière de drogues*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de Unión Europea.

Comisión Europea. (2002b). *Country Strategy Paper Colombia 2002-2006*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/colombia/csp/02_06_en.pdf

Commisión Europea. (2005). *Ouvrer pour la paix, la securité et la stabilité. L'Union européenne dans le monde*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de Unión Europea.

Comisión Europea. (2007). *Colombia Country Strategy Paper 2007-2013. 208.03.2007 (E/2007/484)*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/colombia/csp/07_13_en.pdf

Consejo de la Unión Europea. (1997). *Reglamento (CE) n.° 2046/97 del consejo de 13 de octubre de 1997 relativo a la cooperación Norte-Sur en materia de lucha contra las drogas y la toxicomanía*. Recuperado de http://eur-lex. europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:01997R204620051228&rid=1

Consejo de la Unión Europea. (22 de noviembre de 2004). *EU Drugs Strategy (2005-2012)*. Bruselas: Autor.

Consejo de la Unión Europea. (8 de julio de 2005a). Plan de Acción de la UE en materia de lucha contra la droga 2005-2008. *Diario Oficial de la UE*

C168, 8.7.2005. Recuperado de http://europa.eu/legislation_ summaries/justice_freedom_security/combating_drugs/c22568_ es.htm

Consejo de la Unión Europea. (3 de octubre de 2005b). *Conclusiones del Consejo sobre Colombia. Sesión 2678. Asuntos Generales*. Luxemburgo: Autor.

Consejo de la Unión Europea. (18 de mayo de 2006). *Note from horizontal working party on drugs to coreper. The EU approach on alternative development* (9597/06 Cordrogue 44). Bruselas: Autor.

Convenio de Financiación Específico entre la Comunidad Europea y la República de Colombia. "Laboratorio de Paz en el Magdalena Medio" (Convenio n.° Col/b7-3100/2001:0094). (25 de febrero de 2002). Recuperado de http://apw.cancilleria.gov.co/Tratados/adjuntosTratados/7A012_CEE %20- %20MAGDALENA %20- %20 2002 .PDF

Declaración sobre Colombia adoptada por el Consejo de Relaciones Exteriores de la UE el 26 de enero de 2004. (2004). *Euronotas*, (29), 5.

Delegación de la Comisión Europea en Colombia. (s. f.). *La UE y Colombia*. s. l.

Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. (2006). Colombia – UE, una agenda política con énfasis en la paz, *Euronotas*, (36), 4.

Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. (16 de abril de 2007a). Ferrero Waldner visita Colombia y anuncia paquete de ayudas por valor de 160 millones de euros [comunicado de prensa]. Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_IP-07500 _es.htm

Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. (18 de abril de 2007b). Los desarraigados y la paz de Colombia son una prioridad europea: Benita Ferrero-Waldner. *Qué hay de nuevo. Boletín de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador.*

Departamento Nacional de Planeación. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado Comunitario*. Bogotá: Autor.

Departamento Nacional de Planeación. (2004). *Documento Conpes 3278. Autorización a la Nación para contratar una operación de crédito externo hasta por un monto de US$ 30 millones, o su equivalente en otras monedas, con destino a la financiación del Programa Paz y Desarrollo*. Bogotá: Autor.

Departamento Nacional de Planeación. (2006). *Estrategia de Fortalecimiento de la Democracia y el Desarrollo Social 2007-2013*. Bogotá: Autor.

El terrorismo será el tema central del encuentro entre los presidentes Uribe y Blair. (14 de julio de 2005). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1962083

Elvins, M. (2003). *Anti-drugs policies of the European Union. Transnational decision-making and the politics of expertise*. Basingstoke: Palgrave.

España ayuda a Colombia a luchar contra la guerrilla con tanques, obuses y aviones. (26 de febrero de 2004). *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2004/02/26/espana/1077750024_850215.html

España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo. (1 de marzo de 2003). *El País*. Recuperado de http://elpais.com/diario/2003/03/01/espana/1046473206_850215.html

Esperamos que Colombia cumpla sus compromisos. (19 de enero de 2004). *El Tiempo*. Recuperado http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1559074

Estievenart, G. (Ed.). (1995). The European Union and the global drug phenomenon. En *Policies and strategies to combat drugs in Europe. The treaty on European Union: Framework for a new European strategy to combat drugs?* (pp. 50-88). Florence: European University; Institute Martinus Nijhoff Publisher.

Europa no quiere tener una actitud imperialista. (5 de febrero de 2005). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1677041

Fukumi, S. (2008). *Cocaine trafficking in Latin America. EU and US policy reponses*. Hampshire-Burlington: Ashgate.

General Assembly. (25 de septiembre de 1992). *Forty Seventh Session. General Assembly. Provisional Verbatim Record of the 5th Meeting.*

General Assembly. (20 de octubre de 1993). *Mexico and international cooperation against the production of, demand for and traffic in drugs. Letter from the Permanent Representative of Mexico to the United Nations addressed to the Secretary-General*, A/C.3/48/2.

Gómez-Cornejo, Y. (5 de junio de 2009). El 'ecocidio' de la coca en Colombia. *El País.* Recuperado de http://internacional.elpais.com/internacional/2009/06/05/actualidad/1244152805_850215.html

Gratius, S. (2012). *Europa y América Latina: la lucha contra la droga y el narcotráfico*. Bruselas: Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Exteriores.

Grugel, J., & Kippin, H. (2009). La política del Reino Unido en América Latina. En C. Freres & J. Sanahuja (Eds.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (pp. 285-300). Madrid: Icaria.

Guaqueta, A. (2006). Transformaciones y efectos de la cooperación antidroga entre Colombia y Estados Unidos (1970-2000). En A. Camacho (Ed.), *Narcotráfico, Europa, Estados Unidos y América Latina*, (pp. 204-248). Bogotá: Uniandes; Ceso.

Guerrero, A. (31 de enero de 2006). Ayuda efectiva, infalible y segura. El ejército colombiano en la erradicación de cultivos ilícitos. *Periódico en Guardia… Por Colombia*. Recuperado de https://www.ejercito.mil.co/index.php?idcategoria=91442

International Crisis Group. (8 de junio de 2006). *La reelección de Uribe: ¿puede la UE ayudarle a Colombia a desarrollar una estrategia de paz más equilibrada?* (ICG Informe sobre América Latina n.° 17). Bruselas: Autor.

Javier Solana, EU High representative for CFSP, met with Alvaro Uribe Vélez, president of Colombia, and presided over signature of EuropolColombia Agreement. (9 de febrero de 2004). *EU Press Room*.

Juan & Peñalosa de, R. (1990). La Comunidad y el Pacto Andino. Unas relaciones prometedoras. *Información Comercial Española Revista de Economía, 684/685,*103-126.

Koestsenruihter, A. (31 de marzo de 2004). Palabras del Embajador – Jefe de Delegación de la CE para Colombia y Ecuador, Adrianus Koestsenruihter, en el lanzamiento del II Laboratorio de Paz en la región del Macizo colombiano-Alto Patía. *Qué hay de nuevo. Boletín de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador.*

La Colombie demande á l'Europe d'assumer sa responsabilité dans la lutte contre la drogue. (23 de enero de 2001). *Le Monde.* Recuperado de http://www.lemonde.fr/archives/ article/2001/01/23/ la-colombie-demande-a-l-europe-d-assumersa-responsabilite-dans-la-lutte-contre-la-drogue_4149236_1819218.html?xtmc=la_colombie_demande_a_l_europe_d_assumer&xtcr=10

Labrousse, A. (2006). La cooperación en materia de drogas entre la Unión Europea y América Latina. En A. Camacho, (Ed.), *Narcotráfico. Europa, Estados Unidos y América Latina* (pp. 39-59). Bogotá: Uniandes-Ceso.

Lacuisse, M. (2008). La política de la Unión Europea de la lucha contra las drogas: ¿cuál prioridad en la agenda para la cooperación con los países andinos? En F. Rivera (Coord.), *Seguridad multidimensional en América Latina* (pp. 307-322). Quito: FLACSO.

Langlois, R. (2012). *Colombia a balas reales* [documental]. Francia: France 24; Woow.

Laurent, M. (2011). Colombia y Europa frente a las drogas. Desencuentro pero cooperación. En A. Gaviria & D. Mejía (Eds.), *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos* (pp. 177-204). Bogotá: Ediciones Uniandes.

Ley 1151 de 2007. *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* (*Diario Oficial* 46.700). Bogotá: Congreso de la República de Colombia.

Molano-Cruz, G. (2008). *Interregionalisme, securité et politique mondiale. Le rôle de groupes interregionaux dans la régulation globale de politiques contre le trafic illicite de stupéfiants* (UNU-CRIS, Working Papers W-2008/11). United Nations University. Recuperado de http://www.cris.unu.edu/ fileadmin/workingpapers/W-2008-11.pdf

Molano-Cruz, G. (2009). El apoyo de la Unión Europea a los programas de desarrollo alternativo en Colombia. Cooperación para el combate contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes. Análisis Político, 66, 100-122.

Montenegro, S. (2005). *Departamento Nacional de Planeación. Informe al Congreso 2004-2005.* Bogotá: Departamento Nacional de Planeación.

Oppenheimer, W. (2 de noviembre de 2006). La coca también mata a quien la produce. Colombia lanza en Europa una dura campaña contra el consumo. *El País.* Recuperado de http://www.pnsd.msc.es/ Categoria2/ noticias/pdf/nov2006/02112006.pdf

Orama, J. (2001). *U.S. military evolution in counternarcotics operations in Latin America.* Pennsylvania: U.S. Army War College.

Organización de las Naciones Unidas. (1988). *Convención de las Naciones Unidas contra el trafico ilícito de estupefacientes y sustancias sicotrópicas*. Recuperado de https://www.unodc.org/pdf/convention_1988_es.pdf

Organización de las Naciones Unidas. (1990). *Declaración Política. Principios rectores de la reducción de la demanda de drogas y medidas de fomento de la cooperación internacional en la lucha contra el problema mundial de las drogas* (V.99-82636. Mayo 1999-3000). Austria: Autor.

Pallister, D., Brodzinksy, S., & Bowcott, O. (9 de julio de 2003). Secret aid poured into Colombian drug war. *The Guardian*. Recuperado de http:// www.theguardian.com/world/2003/jul/09/colombia.davidpallister

Parlamento Europeo. (1987). *Commission d'enquête sur les problème de la drogue dans les pays de la Communauté Européenne. Rapport sur les résultats de l'enquête. Rapporteur: Sir Jack Stewart Clark*. Luxemburgo: Oficina de publicaciones oficiales de Unión Europea.

Pastrana hoy en Inglaterra pide ayuda para Plan Colombia. (8 de mayo de 2000). *Revista Semana*. Recuperado de http://www.semana.com/noticias/nota-diaria/articulo/pastrana-hoy-inglaterra-pide-ayudapara-plan-colombia/41923-3

Pastrana se reunió con Schroeder. (26 de abril de 2001). *BBCMUNDO.com*. Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_1298000/1298792.stm

Paz, J. (1990). Bolivie: échapper á la coca-culture. *Politique Internationale*, *48*, 24-34.

Pi M. (2007). La acción de la Unión Europea en la lucha contra la droga en la zona andina. En A. Ayuso & S. Beltran (Eds.), *Hacia una zona andina de paz: entre la cooperación y el conflicto. Narcotráfico, recursos hídricos compartidos e hidrocarburos* (pp. 167-192). Barcelona: Cidob.

Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo. (2007). *De Londres a Cartagena y Bogotá. La estrategia de cooperación internacional de Colombia*. Bogotá: Autor; Industrias Gráficas Darbel.

Ramírez, S. (2004). *Intervención en conflictos internos. El caso colombiano 19942003*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.

Ramírez, S. (2006). Actores europeos ante el conflicto colombiano. En F. Gutierrez, M. Wills, & G. Sánchez (Eds.), *Nuestra guerra sin nombre. Transformaciones del conflicto en Colombia* (pp. 71-120). Bogotá: Grupo Editorial Norma; Iepri.

Schönrock, P. (2006). The European Union and security and defense policy in the Andean region. En B. Loveman (Ed.), *Addicted to failure. U.S. security policy in Latin America and the Andean region* (pp. 224-238). Maryland: Rowman & Littlefield Publisher.

Smith, K. (2003). *European Union foreign policy in a changing world*. Cambridge: Polity Press.

Thoumi, F. (2003). *Illegal drugs, economy, and society in the Andes*. Washington D. C.: Woodrow Wilson Center-Press; The Johns Hopkins University Press.

Tokatlian, J. (2011). La guerra perpetua: las drogas ilícitas y el mundo andino. *Pensamiento Iberoamericano*, *8*, 105-127.

UE condiciona ayuda a Colombia al desempeño en derechos humanos. (1 de diciembre de 2003). *El Tiempo.*

UE da una mano a la reinserción. (23 de diciembre de 2005). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM1868624

Uribe consigue ayuda de Blair. (17 de julio de 2002). *BBCMUNDO.com* Recuperado de http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/latin_america/newsid_2134000/2134227.stm

Uribe es de centro dice su mano derecha. (1 de febrero de 2005). *El Tiempo*. Recuperado de http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM1683919

U.S. Departement of State. (11 de enero de 2001). *Report on Fumigation US in Colombia. Bureau of Western Hemisphere Affairs*.

Valderrama, M. (2001). *Las cuestionables alianzas de los Estados Unidos en el tema de las drogas*. Lima: Centro Peruano de Estudios Sociales.

Veillete, C., & Navarrete, C. (18 de noviembre de 2005). *Drug crop eradication and alternative development in the Andes* (CRS Report for Congress, Order Cod RL 33163). Recuperado de http://fpc.state.gov/documents/ organization/61022.pdf

Vicenti, F., Rudqvist, A., Sluys van, F., & Tascón, F. (2005). *Tercer Laboratorio de Paz en Colombia. Análisis y reflexiones sobre el proceso de preparación*. Upssala: Upssala University.

TERCERA PARTE: LÓGICAS E INSTRUMENTOS DEL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Capítulo 9.

EL IDEALISMO EUROPEO FRENTE A LA REALIDAD GLOBAL. ¿DEL ENFOQUE REGIONAL A UNA PREFERENCIA POR POTENCIAS EMERGENTES?

Sebastián Santander*

Finalizado el mundo bipolar caracterizado por el enfrentamiento este-oeste, la UE adoptó con respecto a América Latina y el Caribe (ALC) una estrategia global. Su propósito, ligado a las aspiraciones europeas de hacer de la UE un actor en la escena internacional, fue pensado en el contexto de los años 1990; años que probablemente perdurarán en la historia como aquellos de la aceleración del proceso sociohistórico de globalización. Europa volvía a la escena latinoamericana por intermedio de la UE. La UE encontró, sin embargo, una Latinoamérica que había pasado a la democracia así como al neoliberalismo y el regionalismo "abierto". Estos factores suscitaron el interés tanto de las empresas europeas como de los decidores comunitarios hacia ALC. Una atención particular fue concedida a las relaciones con los grupos regionales latinoamericanos en pleno proceso de renovación, y dentro de ellos especialmente el Mercado Común del Sur (Mercosur) instituido en 1991 por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay[1].

* Profesor de Ciencia Política y director del Center for International Relations Studies (Cefir) de la Universidad de Lieja. <sebastian.santander@ulg.ac.be>

1 La presente investigación es una versión actualizada y adaptada del artículo de Santander ("L'idéalisme européen à l'épreuve de la réalité

Desde la UE se veía la proliferación de los grupos regionales como la ocasión para proponer su amplia experiencia en materia de integración regional, exportar su modelo de gobernanza regional, sellar acuerdos de asociación interregional y así aumentar la visibilidad e influencia global del regionalismo europeo. No obstante, a partir de julio de 2007, cuando la UE acordó con Brasil una "asociación estratégica", la política latinoamericana de la UE pareció presentar una contradicción en cuanto a sus diferentes objetivos. Se buscaría favorecer el regionalismo en el mundo y, en paralelo, fomentar un diálogo bilateral privilegiado únicamente con algunos países. La pregunta que surge entonces es por qué, después de tantos años de esfuerzo en construir relaciones con el Mercosur, de grupo a grupo regional, la UE se interesó en lo sucesivo por desarrollar relaciones directas y regulares con Brasilia. La respuesta a este interrogante contiene varias dimensiones. Más allá de los determinantes ligados al sistema internacional posterior al 11 de septiembre de 2001 y a las aspiraciones europeas de reconocimiento internacional en un mundo más Estado-céntrico y marcado por la difusión del poder con la emergencia de nuevas potencias, la iniciativa comunitaria europea se explica igualmente por las mutaciones políticas y geoestratégicas a las cuales hizo frente Latinoamérica y por la intención de la UE de adaptar su estrategia a esos cambios.

"La asociación estratégica" con Brasil: factor de confusión en las relaciones eurolatinoamericanas

La desaparición de la confrontación bipolar y la aceleración de la competencia mundial colocaron como prioridad las aspiraciones de los europeos en hacer de la Comunidad Europea (CE) un actor de peso en los asuntos globales. En ese marco la CE/UE se lanzó, a partir del tratado de Maastricht, en un proceso de diversificación de sus instrumentos de política exterior y amplió las áreas geográficas de sus relaciones exteriores. La Europa Comunitaria elaboró progresivamente, con la insistencia y el sostén de los países ibéricos, una estrategia de conjunto para ALC.

---

internationale: du Mercosur au 'partenariat stratégique' avec le Brésil". En S. Santander (Coord.), Puissances émergentes: un défi pour l'Europe? París: Ellipses.2012), traducido del francés al español por el autor.

El punto de partida para la institucionalización de las relaciones con la región latinoamericana fue la Estrategia para América Latina adoptada por el Consejo de la UE en 1994 y la Comunicación de la UE de 1995 (Comisión Europea, 1994; 1995). La Europa comunitaria establecía así por primera vez un marco estratégico general para sus relaciones con el continente latinoamericano. Esa intención encaminaba a Europa en el retorno hacia un continente que había dejado durante la mayor parte del siglo XX a la política de Estados Unidos. Para la UE, ahora se trataba no solamente de conquistar nuevos mercados, sino también de ejercer una influencia política. La acción de la UE estaba motivada por un acercamiento con el subcontinente ya que en América Latina se renovaban los ideales de una integración regional abierta al exterior y los gobiernos se alineaban completamente con el *mainstream* de los nuevos tiempos de la democracia de mercado. A partir de entonces, Europa buscó basar su asociación con el subcontinente sobre una serie de valores y principios comunes, tales como la democracia, los derechos del hombre, el Estado de derecho, el multilateralismo y el regionalismo orientado hacia el exterior.

La estrategia se articuló alrededor de tres dimensiones: diálogo político, cooperación y liberalización económica y comercial. Sin embargo, dado que los países de ALC no configuran una identidad homogénea y unitaria que les permitiría actuar en bloque en la escena mundial, la UE puso mayor énfasis en desarrollar una estrategia a partir de acercamientos diferenciados, articulados en función de las realidades nacionales y regionales, y con una preferencia por estas últimas. La acción europea va a distinguirse por su apoyo a agrupamientos regionales latinoamericanos nacientes (Mercosur) o renovados (Comunidad Andina, CAN; Mercado Común Centroamericano, Caricom). Ese apoyo apuntaba a suscitar el desarrollo de proyectos de integración que combinaran liberalización intrarregional, apertura externa, establecimiento de estrategias comunes, consolidación de instituciones comunes o la creación de estructuras supranacionales.

La idea consistía en preparar los recintos regionales para, en una segunda etapa, negociar "acuerdos de asociación" de tipo interregional sostenidos por un pilar político, un pilar de cooperación y una zona de libre comercio ambiciosa, conforme a las reglas y disciplinas de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

La materialización de esta forma de acercamiento ha permitido a la UE consolidarse como un socio relativamente importante para ALC, ya que hoy en día se presenta como el principal proveedor de ayuda al desarrollo al sumar los aportes de la Comisión Europea y sus 28 miembros, además de ser el principal inversor exterior y el segundo socio económico del continente latinoamericano después de Estados Unidos, incluso si en estos últimos años se está produciendo una reorientación en beneficio de China. Pero, paradójicamente, los numerosos lazos económicos e institucionales, los múltiples acuerdos concluidos con los actores de ALC[2], así como las cumbres de jefes de Estado y de Gobierno[3] realizadas en el curso de los últimos veinte años, no han permitido a la relación eurolatinoamericana despegar, ni, menos aún, alcanzar el objetivo original de una "asociación estratégica" capaz de incidir en los asuntos mundiales. De allí que la Comisión Europea produjera en 2005 una nueva comunicación dirigida al Consejo y al Parlamento europeos con el fin de renovar la relación de la UE con ALC, adaptándose así a las evoluciones tanto internacionales como regionales (Comisión Europea, 2005). Este nuevo documento de la Comisión hacía eco de las solicitudes cada vez más urgentes emitidas desde los Estados europeos que, como Alemania o España[4] (apoyadas por Javier Solana, ex alto representante de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y autor de la "Estrategia Europea de Seguridad" (Consejo de la Unión Europea, 2003), donde se invitaba a Europa a acercarse a las potencias emergentes) apelaban (desde la llegada de la Comisión de José Manuel Barroso) a seguir un camino análogo al de Estados Unidos, desarrollando

[2] La Unión Europea ha firmado acuerdos de asociación con México (en 1997), Chile (en 2002), el Caribe (en 2008), América Central (en 2010), Perú (en 2010) y Colombia (en 2010).

[3] Desde el lanzamiento de sus cumbres en junio de 1999, los jefes de Estado y los gobiernos de la Unión Europea, de América Latina y del Caribe se han reunido en siete ocasiones (Río, 1999; Madrid, 2002; Guadalajara, 2004; Viena, 2006; Lima, 2008; Madrid, 2010; Santiago, 2013).

[4] La canciller alemana, Angela Merkel, así como los ministros españoles de Asuntos Europeos e Iberoamericanos, Alberto Navarro y Trinidad Jiménez respectivamente, declararon en numerosas ocasiones que era hora de que la Unión Europea reemplazara las negociaciones interregionales por negociaciones bilaterales.

relaciones, o incluso acuerdos, bilaterales con "países claves" de América Latina. El argumento central para presionar por un cambio de estrategia era que, según su parecer, la ausencia de resultados en las transacciones llevadas a cabo con el Mercosur y la CAN para crear zonas de libre intercambio, revelaba los límites de la lógica de unas relaciones grupo a grupo regional promovida sistemáticamente por las instancias comunitarias desde inicios de los años 1990, particularmente por la Comisión. Los partidarios de esta línea bilateral en Europa contaron con el respaldo del presidente de la Comisión Europea y su país de origen, Portugal, cuya política exterior siempre ha considerado a Brasil como un socio privilegiado. De hecho, la atención económica, comercial o política de Lisboa para América Latina pasa casi que exclusivamente por Brasil (Santander, 2014). Esta relación Portugal-Brasil se ha acentuado desde hace más de una década, a través de cumbres anuales de jefes de Estado, de allí la naturalidad con la cual las autoridades de Lisboa se alinearon con la idea de una asociación estratégica UE-Brasil.

Así, las autoridades comunitarias europeas aprovecharon el período en que Portugal presidía la UE para reunirse en Lisboa con las más altas instancias políticas de Brasil. Esa reunión, en la cumbre del 4 de julio de 2007, representó una primicia para la UE y Brasil. Pero para la UE representó un evento sin precedentes en su política latinoamericana que durante mucho tiempo para acercarse a Brasilia había privilegiado la vía interregional en detrimento de la bilateral. A la ocasión de ese encuentro, y siguiendo la proposición de la Comisión Europea del 30 de mayo de 2007, las autoridades comunitarias europeas invitaron a Brasil a unirse "al club restringido de (sus) socios estratégicos"[5]. Este "club", que por lo demás es heterogéneo, está integrado por países con diferencias tan inmensas como Sudáfrica, Brasil, Canadá, China, Corea del Sur, Estados Unidos, Japón,

México y Rusia. Estos países tienen en común mantener, cada uno y por separado, cumbres periódicas de jefes de Estado y de Gobierno con la UE con el fin de discutir o concluir acuerdos relacionados con cuestiones de la política, la economía o el comercio global (Renard, 2012).

[5] Comisión Europea. La UE organiza una primera cumbre con Brasil, Press Releases, IP, 07/101, Bruselas.

A la potencia *lusófona* de América Latina la UE la invitó a institucionalizar un diálogo político bilateral sobre "cuestiones mundiales, regionales y bilaterales de interés estratégico común" relacionadas con el comercio, la energía, el transporte marítimo, el medio ambiente, la seguridad, la cultura y la educación (Renard, 2012). Para desarrollar la nueva relación bilateral con Brasil, la Comisión Europea previó un presupuesto de 61 millones de euros para el periodo 2007-2013.

Desde 2008, esta asociación denominada "estratégica" ha sido objeto de una definición más profunda y ha sido enriquecida por un "plan de acción conjunto" que insiste en reforzar las relaciones eurobrasileñas por medio de "reuniones anuales al más alto nivel, así como cumbres y reuniones ministeriales periódicas". Estos encuentros bilaterales deben abordar "los desafíos mundiales y las crisis que amenazan la estabilidad y desarrollo sostenible de las sociedades y las economías del mundo entero". El plan de acción cubre un número considerable de cartas de intención que han sido reducidos a los siguientes cinco pilares: promoción de la paz y de la seguridad global a través de un sistema multilateral "eficaz"; reforzamiento de la asociación económica, social y ecológica en vistas de alentar el desarrollo sostenible; exhortación a la cooperación regional; promoción de la ciencia, tecnologías e innovación; y estimular intercambios interpersonales y culturales (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2008). Además, el plan de acción conjunto se extiende a tres años y ha sido examinado nuevamente luego de la cumbre UE-Brasil de octubre 2011[6] (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2011).

La UE y Brasil no dudan en presentar su asociación estratégica como "más que susceptible para ejercer un efecto positivo en las relaciones con la UE y el Mercosur" (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2011). Sin embargo, la realidad tiende a desmentir esta creencia. En efecto, el acercamiento eurobrasileño no dejó de suscitar temores y confusiones en

[6] El nuevo plan de acción conjunto debe cubrir el periodo 2012-2014. Este apunta a "reforzar la cooperación bilateral en varios dominios, tales como los trabajos generales ligados a las Naciones Unidas, la lucha contra la droga, el turismo, la cooperación espacial, la preparación a los riesgos catástrofes y el sostén a las pequeñas y medianas empresas" (Servicio Europeo de Acción Exterior, 2011).

los gobiernos de los otros países del Mercado Común del Sur que, con razón o sin ella, temen que la asociación estratégica constituye la primera etapa hacia un acuerdo de libre comercio bilateral entre la UE y Brasil, en perjuicio de una asociación interregional entre la UE y el Mercosur. Del lado argentino es la irritación que domina (Christensen, 2010). Brasil es percibido cada vez más como un país ávido de reconocimiento que no duda en desplegar todos los medios de que dispone para desarrollar su estatus de potencia o, más aún, en presentar a contracorriente de toda gestión colectiva sus propios candidatos a puestos prestigiosos en el seno de ciertas instituciones internacionales (OMC, Fondo Monetario Internacional, Organización de Estados Americanos, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), incluso postulándose directamente ante organismos extremadamente selectivos, como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU). Desde entonces, en reacción a la asociación estratégica UE-Brasil, desde Argentina se ha reclamado a la UE el mismo estatus consagrado a Brasil, pero las pretensiones de Buenos Aires no han tenido éxito. Mientras que del lado de Paraguay y de Uruguay, que a veces tienen la sensación de ser abandonados por cuenta del Mercosur, la relación especial entre la UE y Brasil proporciona argumentos a los partidarios de una política exterior autónoma liberada de toda obligación regional y favorable a acuerdos comerciales bilaterales con las grandes potencias especialmente con Estados Unidos[7].

La promoción de un orden liberal regional-internacional

Esta estrategia de asociación con Brasil ha suscitado entonces, en el seno del regionalismo sudamericano, efectos centrífugos, algo a lo que Bruselas siempre había prestado cuidado en evitar. En efecto, desde comienzos de los años 1990, la integración regional del Mercosur ocupaba un lugar privilegiado en la relación desarrollada por la UE con ALC debido a las expectativas políticas, económicas e institucionales que el grupo suramericano había despertado tanto en Bruselas como en el mundo de

[7] Hace ya algunos años que Estados Unidos busca concluir separadamente acuerdos de libre intercambio con Paraguay y Uruguay. Una primera etapa fue franqueada en 2004 con la firma del acuerdo bilateral sobre las inversiones entre Uruguay y Estados Unidos.

los negocios y los espacios europeos. Desde diciembre de 1995, fecha en la cual la UE había invitado al Mercosur a firmar el acuerdo-marco de cooperación interregional[8], las partes habían institucionalizado los contactos y establecido un diálogo político con el fin de fortalecer puntos de vista similares y convergencias, de criterios e intereses, en el seno de instancias internacionales y organismos multilaterales. Además, con la firma del acuerdo-marco, la UE y el Mercosur abrieron el camino para ambiciosas negociaciones de libre comercio en la perspectiva de concluir un acuerdo en la materia que englobaría temas y compromisos no considerados en el marco de la OMC. Así, en sus relaciones con los países suramericanos, las instancias comunitarias europeas habían hecho del Mercosur un interlocutor clave, fomentando el desarrollo del regionalismo y privilegiando un acercamiento de relaciones interregionales. Lo que las diferenciaba de Washington, siempre interesado en desarrollar relaciones de Estado a Estado con el fin de evitar la formación de coaliciones de países que actuando de manera concertada pudiese contravenir a sus intereses políticos y económicos en el espacio latinoamericano y, más particularmente, en su proyecto de zona de libre comercio de las Américas (ZLEA), yendo desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Un conflicto de percepciones se instaló entonces entre Bruselas y Washington respecto al regionalismo, creando durante la primera década de la posbipolaridad una situación que la teoría calificaría como *competing regionalisms* (Farrell, Hettne & Langenhove, 2005; Santander, 2008; Telò, 2007).

El marco interregional UE-Mercosur se transformó en el espacio a partir del cual la UE dialogaría con los países del Cono sudamericano, exceptuando a Chile, que habiendo elegido permanecer al margen de todo proyecto de integración regional latinoamericano construiría durante ese mismo decenio relaciones bilaterales con Bruselas. Se estableció un tejido interinstitucional, fuertemente estimulado por la Comisión Europea, a través del cual diferentes instancias de los dos grupos regionales crearon relaciones interministeriales, interdiplomáticas, interburocráticas, interparlamentarias; sin olvidar las relaciones entre los organismos que, desde cada

[8] Este acuerdo se conoce bajo el acrónimo inglés EMIFCA: EU-Mercosur Interregional Framework for Cooperation Agreement.

una de las partes, representan la sociedad civil, en particular empresarios y sindicatos. Los diálogos y las negociaciones que tenían lugar durante esos diferentes encuentros, debían llevar a los miembros del Mercosur a seguir una lógica de concertación regional con el fin de que se expresasen con una sola voz en el momento de negociaciones internacionales, como aquellas adelantadas con la UE, con Estados Unidos en el marco de las Américas o bien en el interior de la OMC. De esta forma, la UE —que durante un largo período creyó ver el reflejo de su propia experiencia en el Mercosur— consideraba que favoreciendo la cohesión regional suramericana podría exportar mejor su modelo de integración, reforzar sus intereses económicos en la región y consolidar su identidad y su proyección como actor global[9].

Esta forma de actuar, buscando en la escena internacional consolidar y moldear polos de integración regional según un referente europeo para luego sellar acuerdos interregionales, no se limitó, sin embargo, a ALC. Otros agrupamientos regionales también fueron objeto de una estrategia interregional de parte de la UE (Soderbaun & Langenhove, 2006; Hänggi, Roloff & Rüland, 2006). Las instancias comunitarias e incluso algunos académicos europeos se esforzaron por legitimar ese propósito a través de un discurso que remite a una concepción idealista de las relaciones internacionales. Desde el comienzo de los años 1990, la UE ha sistemáticamente exaltado al exterior el modelo europeo. Un proyecto cuya especificidad no residiría únicamente en "valores compartidos de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos, tolerancia, igualdad de sexos, solidaridad y no discriminación", sino también en el hecho de que los países europeos habrían creado un entorno colectivo de "paz, estabilidad y prosperidad" gracias a "estructuras innovadoras en su género que trascienden la cooperación internacional tradicional [de naturaleza puramente inter-estatal]". Ese tipo de estructuras tendrían como fundamento el respeto del derecho común, la negociación y la cooperación y la resolución pacífica de conflictos (Consejo de la Unión Europea, 2003, p. 1). Lo que —según el discurso europeo dominante— haría de la experiencia europea una verdadera "mina de ideas a explotar para la gobernanza mundial" (Comisión Europea, 2000, p. 4).

[9] Para un análisis detallado sobre la estrategia de exportación del modelo de integración europea al Mercosur ver Santander, 2010.

De acuerdo con las instancias europeas, el apoyo a los esfuerzos de integración regional en el mundo y la institucionalización de relaciones interregionales solo pueden traer consecuencias positivas para el sistema internacional, en el interior del cual las lógicas regionales e interregionales se emparentarían con mecanismos pacíficos de gestión y de control de los asuntos internacionales que, a su turno, contribuirían en domesticar y multilateralizar la acción internacional de los Estados. Esta concepción de la gobernanza mundial ha sido presentada por Europa —desde la desaparición del sistema bipolar y la consolidación institucional de la UE—, como la manera más segura de garantizar un orden global estable y respetuoso de un derecho internacional funcionando según una lógica de cooperación y situado en las antípodas de un mundo basado en el predominio del poder y la razón de Estado.

La promoción de esta visión idealista, de las instituciones y la interdependencia internacionales llevó a los encargados de la toma de decisiones en Bruselas a promover tanto como fuera posible relaciones con entidades políticas regionales más bien que con los Estados[10]. De esta manera, partiendo de la idea de que el regionalismo se asemeja al multilateralismo —en la medida en que ambos surgen de la negociación, el compromiso y la primacía del derecho—, la UE procuraba mantener sus relaciones con el Estado brasileño esencialmente a través del diálogo y las relaciones que desarrollaba con el Mercosur. Por otra parte, el acuerdo de "tercera generación", según la jerga comunitaria europea, firmado con Brasil en 1992 —al igual que aquellos del mismo tenor signados al tiempo, pero individualmente con Argentina, Paraguay y Uruguay— no se distinguía únicamente por la inclusión de una "cláusula democrática", testimoniando el "respeto a los principios de base que surge de un patrimonio de valores comunes", y

[10] La Comunidad firmó acuerdos bilaterales con países tales como Chile o México, por el hecho que no disponía de otras opciones. La Comisión Europea, que esperó tanto tiempo y actuó para que Chile se adhiriera al Mercosur con el objetivo de concluir un acuerdo de asociación con el conjunto de América del Sur, tuvo que firmar en 2000 un acuerdo bilateral con Santiago. El acuerdo con México se concluyó en 2002, pues a pesar de su compromiso con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) ninguna regla impide a los Estados miembros de este agrupamiento no actuar en bloque frente al exterior.

de una "cláusula evolutiva", dando a las partes contrayentes la posibilidad de completar y acrecentar su nivel de cooperación. El acuerdo UE-Brasil de 1992 también se distinguía por el interés profesado a la integración y la cooperación regionales. El acuerdo CE-Brasil, así como los concluidos con los otros países del Cono suramericano, fue enfocado en la perspectiva de una futura asociación interregional. Más aún, al mismo tiempo se incrementaron esos acuerdos con uno de cooperación interinstitucional entre la Comisión Europea y los países miembros del Mercosur, con el objetivo de permitir al naciente regionalismo en el Cono Sur de beneficiarse de la experiencia europea en materia de integración regional. Se trataba para la Europa Comunitaria de consolidar y desarrollar las experiencias de la integración sudamericana y presionar al Mercosur a adoptar una personalidad jurídica de derecho internacional que le permitiera desarrollar relaciones exteriores con países o agrupamientos regionales. La presión europea era bastante fuerte puesto que había que evitar a todo precio que el proyecto de integración económica de las Américas, promovido por Washington, socavara los esfuerzos sudamericanos de regionalización, minando tanto la presencia europea en la región como la concepción europea de gobernanza mundial. Una vez la integración sudamericana dotada de personalidad jurídica, el tejido de acuerdos previamente desarrollado dejó el lugar al Acuerdo-Marco Interregional UE-Mercosur. Este tratado debía, a largo plazo, dar nacimiento a una asociación interregional de carácter político y económico para liberalizar recíprocamente los intercambios comerciales, promover la estrategia de inversión empresarial y reforzar la cooperación política a nivel internacional haciendo converger una posición común UE-Mercosur en las instancias internacionales.

Durante este periodo, de comienzo de los años 1990 hasta finales de 2004, las instancias europeas encargadas de las decisiones velaron por alentar en los países del Mercosur un acercamiento colectivo de tipo supranacional que debía transcender la simple lógica de la soberanía nacional. La creencia en las bondades de un orden global liberal, donde la seguridad política y económica se obtiene por el conducto de un tejido de entidades institucionales regionales y multilaterales, creaba aprehensiones en la UE para desarrollar relaciones privilegiadas con potencias regionales, del

tipo Brasil. Se temía legitimar la expansión de un mundo Estado-céntrico, basado principalmente en el juego de relaciones de fuerzas entre grandes potencias. A partir de entonces, el viraje tomado por la política europea hacia ALC falla en relación con las ideas y principios vehiculados por la UE. Como ha sido señalado desde el Parlamento Europeo, la evolución tomada por la política exterior de la UE "presenta una incoherencia y una contradicción […] en lo que respecta a los diferentes objetivos que tienden a favorecer los procesos de integración regional en AL (América Latina) y a estimular paralelamente un diálogo privilegiado bilateral con solamente algunos socios" (Parlamento Europeo, 2006, p. 6).

El enfoque hacia las potencias emergentes

El acercamiento con Brasil no se explica únicamente por las dificultades encontradas por la estrategia latinoamericana de la UE. La asociación eurobrasileña se explica igualmente por la evolución del contexto mundial y la búsqueda de reconocimiento global del actor europeo. En efecto, los atentados del 11 de septiembre de 2001, que aceleraron ciertas tendencias pesadas del sistema mundial, tuvieron por efecto acrecentar la inestabilidad internacional, suscitar una nueva inversión del Estado en las cuestiones de seguridad y acelerar la competencia entre potencias estatales. Además, la política unilateral estadounidense de la década anterior, cuya ilustración más evidente fue, sin duda, la intervención militar en Irak sin acuerdo previo de las Naciones Unidas, tuvo por objetivo socavar los fundamentos de la arquitectura jurídica mundial, laboriosamente edificada desde hace más de cincuenta años. Siguiendo la visión internacional de los halcones de la Casa Blanca, esa política pretendía consolidar mejor las etiquetas de un mundo guiado por el juego de las potencias, la razón de Estado y, si fuese preciso, el recurso unilateral a la fuerza en la resolución de controversias mundiales. Todo ello contribuyó a erosionar tanto el tejido de reglas y tratados construidos alrededor del sistema de Naciones Unidas como la concepción idealista de las relaciones internacionales que la ONU y sus instituciones dependientes promueven.

Estas modificaciones en el espacio global también contribuyeron a quebrantar el regionalismo internacional o, más bien, a confirmar y acelerar las

crisis que se incubaban desde antes del 11 de septiembre de 2001, en ciertos procesos regionales desprovistos de un proyecto político común definido, como en la Europa Comunitaria, el Mercosur o la CAN. Y, por consiguiente, cuestionando seriamente las previsiones idealistas de un mundo estructurado por las regiones.

Durante los años 1990, la UE ya estaba inmersa en la búsqueda de una identidad internacional, principalmente porque las mutaciones sistemáticas ocasionadas por el desmoronamiento de la URSS le ofrecían nuevos roles globales y un espacio para ejercerlos. Sin embargo, con el contexto post 11 de septiembre, resurgieron con fuerza las contradicciones institucionales y de identidad de la UE. La guerra en Irak no solamente fraccionó la escena mundial, sino que también creó profundas divisiones en el interior de la UE, y, por lo tanto, afectó considerablemente su imagen de actor internacional. De esta forma, además, revivieron las dificultades que enfrentan los Estados miembros a la hora de construir una política extranjera común que contenga una verdadera concepción colectiva de temas comunes e intereses geoestratégicos (Hill, 2009). Por el mismo motivo, la guerra en Irak contribuyó a banalizar e incluso desacreditar la Europa Comunitaria en África, América Latina y Asia (Kourliandsky, 2012).

Para no verse completamente marginada en y por el contexto post 11 de septiembre, y para (re)construirse una imagen de actor global, se decidió consolidar la magra red de relaciones que unían a la UE con algunas grandes potencias. Así, entonces, la UE va extender sus relaciones hacia países cada vez más influyentes en la escena internacional, portadores de un fuerte potencial de desarrollo económico, que en círculos diplomáticos, financieros y medios de comunicación se ha tomado el hábito de reunir bajo la denominación de "potencias emergentes"[11], particularmente después de un informe de prospectiva realizado en 2001 por la banca de inversiones Goldman Sachs. De acuerdo con este estudio, Brasil, Rusia, India y China, los denominados BRIC, fueron identificados como los nuevos actores económicos "ganadores" de la globalización. La reagrupación de estos países bajo una misma denominación se debe a que tienen en común un extenso territorio, una densidad demográfica importante, abundantes recursos

[11] Sobre este tema ver Santander, 2009c, p. 250, y Santander, 2013.

naturales, tazas de crecimiento elevadas y una dinámica participación en el comercio mundial. Condiciones estas que, de acuerdo con Goldman Sachs, convirtieron a los denominados BRIC particularmente atractivos para los inversores extranjeros, pues sus economías estarían en un proceso de rápido desarrollo al punto que, en 2040, el PIB total de los BRIC igualaría aquel de Estados Unidos, Alemania, Francia e Italia en conjunto.

En las instancias europeas donde se adoptan las decisiones se ha comenzado a tomar nota de las transformaciones progresivas de la configuración mundial y de las relaciones de fuerzas internacionales que implican la ascensión en potencia de China, el regreso progresivo de Rusia como potencia política con vocación global, y la afirmación diferenciada de India, Brasil y África del Sur en los asuntos mundiales. En efecto, a partir de 2003, en uno de sus documentos de estrategia internacional, la UE evocará en lo sucesivo la necesidad de desarrollar o consolidar sus relaciones con "actores claves" de la escena internacional a través de "socios estratégicos". Pero por "actor" las autoridades comunitarias europeas entienden no uno u otro de los grupos regionales, sino esencialmente un Estado que juega "papel cada vez más importante en sus regiones respectivas y fuera de ellas un rol cada vez más importante en su región, y más allá de la misma" (Solana, 2003, p. 11) como, por ejemplo, Rusia, China o India.

Creando "asociaciones estratégicas" con países catalogados como "potencias emergentes", Europa espera poder no solamente obtener ventajas económicas para las multinacionales, sino también ser reconocida como un actor de la escena mundial y demostrar que puede igualmente moverse en un mundo Estado-céntrico. En efecto, Europa está preocupada por aparecer en la escena global como un "actor más creíble y un socio más influyente" (Solana, 2003). Es en este contexto mundial que se incluye la iniciativa europea orientada a desarrollar una relación directa y regular con el Estado brasileño sin pasar por el Mercosur. En uno de los informes de la Comisión Europea que sirvió para preparar la puesta en escena de la nueva relación UE-Brasil, se indica claramente que uno de los objetivos prioritarios de la iniciativa consiste en "mejorar la imagen de la CE ante Brasil" (Comisión Europea, 2007a, p. 3).

La asociación con Brasil: un (vano) incentivo para desbloquear tratados comerciales interregionales y multilaterales

A pesar de los temores y confusiones que suscitó en América del Sur, la nueva relación de la UE con Brasil no consiste, por el momento, en suplantar el objetivo europeo de un acuerdo de libre intercambio con Mercosur por una asociación comercial con Brasilia. Tan cierto es que el mandato concedido en junio de 1999 por el Consejo de la UE a la Comisión Europea no lo permite. Para hacerlo sería necesario modificar esa disposición normativa; pero ello implicaría un proceso de difíciles negociaciones sobre el plan comunitario y con resultados inciertos en cuanto al objetivo buscado. Incluso, el proceso sería mucho más complejo si se tiene en cuenta que la ampliación de la UE en 2004 y 2007 —a países de los cuales algunos son beneficiarios netos de las ayudas otorgadas por la Política Agrícola Común (PAC) — provocó el ensanchamiento del frente de países europeos que se oponen a la abolición de subsidios agrícolas.

En lo que se refiere al Mercosur, subsisten igualmente limitaciones jurídicas. En efecto, la personalidad jurídica del agrupamiento sudamericano ordena a los Estados miembros negociar y firmar colectivamente acuerdos internacionales y convenciones comerciales con terceras partes. El Estado que contravenga esta regla puede ser excluido del bloque regional. Además, las autoridades brasileñas, y en primer lugar el influyente Itamaraty (Ministerio de Relaciones Exteriores), no parecen prestas a concluir con la UE un acuerdo de asociación que, alejándolas del Mercosur, corroería su posición dominante en la arena política sudamericana. Tanto más que las aspiraciones de Brasilia consisten en hacer del país el *primus inter pares* en el subcontinente y el mástil de América del Sur en el mundo. Para Brasilia, desde hace una veintena de años el regionalismo sudamericano constituye un marco político necesario para la construcción y el ejercicio de su poder al exterior: el Mercosur —tanto como la "asociación estratégica" con la UE— debe contribuir al reconocimiento y a la proyección internacional de Brasil y, por consiguiente, a la descentralización del poder mundial.

Desde entonces, para la UE la asociación estratégica y la creación de un diálogo político bilateral regular con Brasilia deben servir para desbloquear las negociaciones comerciales llevadas a cabo directamente tanto con

Mercosur como en el ámbito de la OMC. Por consiguiente, aunque la UE no ha abandonado el proyecto de concluir un acuerdo de asociación interregional con el Mercosur, busca designar un intermediario entre ella y la región. De esta manera, la UE ha modificado la lógica de la relación mantenida durante más de quince años con el Mercosur, en la cual pretendía una relación de bloque a bloque regional. La voluntad de designar a Brasil como interlocutor privilegiado para dialogar con los Estados del grupo sudamericano se incrementa por el hecho de que el proyecto de integración sudamericano poco ha colmado las expectativas europeas: en veinte años de existencia, el Mercosur no ha logrado dotarse de un organismo de negociación colectiva, a la imagen de la Comisión Europea, ni ha adoptado legislaciones comunes en dominios que son objeto de negociaciones entre los dos conjuntos regionales (servicios, inversiones, compras gubernamentales).

La conclusión de un acuerdo comercial con los países del Mercosur se ha convertido aún más importante para la UE, en la medida en que los intereses de las empresas europeas en ALC tienen cada vez más competencia originada en la expansión económica de potencias emergentes asiáticas. Particularmente China que, desde 2004, no ha cesado de invertir en infraestructura, transporte y tecnología de los países sudamericanos. Este país se posiciona igualmente en el sector automotor o en los mercados públicos, y se ha convertido en un cliente inevitable para algunas materias primas (soja, azúcar, petróleo, minerales de hierro, madera). Mientras se reducen los intercambios comerciales entre la UE y América del Sur y las inversiones europeas en la región disminuyen bajo los efectos de la crisis económica europea, China continúa la ampliación de sus partes del mercado sudamericano. Los fulgurantes avances chinos en la región han tenido por consecuencia proyectar el país asiático al primer lugar de los inversionistas y socios comerciales de Brasil, respectivamente desde 2010 y 2009. Esta progresión china se refiere igualmente a otros países de la región tales como Argentina, Cuba, Chile o Perú. China invierte masivamente en el sector minero de Chile y Perú, con quienes firmó acuerdos de libre comercio en 2006 y 2005 respectivamente. Así, con más de mil millones de euros, Perú se ha convertido en el primer destino de las inversiones

chinas en América Latina. Desde entonces, las repercusiones de la expansión china para los intereses de la Europa de los 28 en América Latina dejan prever, para 2015, una desclasificación del actor europeo que beneficia a China (Rosales, 2010). Estrechando relaciones con Brasil, la UE espera evitar ser desplazada por China y avanzar rápidamente en la conclusión de un acuerdo de libre intercambio con el Mercosur.

Sin embargo, pasar a través de Brasil no garantiza desbloquear las negociaciones con el Mercosur ni impulsar una nueva dinámica a las relaciones interregionales. Entre los dos grupos regionales existen aún argumentos de incompatibilidad en las posiciones comerciales, los cuales sobresalen en las negociaciones interregionales. Brasil, al igual que los otros tres miembros del Mercosur, defiende posiciones ofensivas en los temas de agricultura y sus requerimientos al respecto son percibidos en Bruselas como una amenaza para los subsidios a la producción y la exportación que la UE concede en el marco de la Política Agrícola Común. Por esta razón, el Parlamento Europeo, ejerciendo sus nuevos poderes que le facultan para revisar y ratificar los acuerdos comerciales negociados por la Comisión Europea[12], aprobó una moción encaminada a la preservación de los intereses de los agricultores europeos en las negociaciones comerciales con el Mercosur (Parlamento Europeo, 2010).

Ahora bien, entre los Estados sudamericanos, Brasil es el país que está más a la defensiva, a tal punto que los negociadores europeos lo definen como el interlocutor más difícil en las negociaciones comerciales interregionales (Klom, 2003; Ayllon, 2006), incluso si hoy en día otros países del Mercosur, como la Argentina de Kirchner/Fernández, que adelantan una política de re-industrialización de su economía, están menos inclinados que en el pasado a abrirse a la competencia comercial internacional[13].

---

[12] Fue después del Tratado de Lisboa que el Parlamento Europeo vio incrementadas significativamente sus competencias en materia de comercio (Woolcock, 2009).

[13] El gobierno argentino de Cristina Fernández de Kirchner lleva una política de protección de toda una serie de sectores económicos nacionales tales como el del automóvil, el textil, los productos electrodomésticos, los juguetes, el calzado… Las autoridades argentinas consideran que si las empresas desean importar productos, deben invertir y producir en el país. De esta manera, esperan alentar

Para Brasil las solicitudes europeas de liberalización de sus sectores de inversión, servicios y mercados públicos, amenazan su proyecto de política industrial. Sin mencionar que el tema de la protección de los derechos de propiedad intelectual presentado por los negociadores europeos plantea serios problemas a las autoridades brasileñas. La situación se asemeja a aquella que surge en el marco de las negociaciones multilaterales conducidas por la OMC.

Con todo, Brasil permanece favorable al liberalismo económico y comercial internacional, a pesar de la voluntad reciente del país de proteger la industria nacional desprestigiada por la apreciación del real frente a las monedas de sus dos más grandes competidores, que son China y Estados Unidos[14]. Su posición en estas diferentes negociaciones se inscribe en el prolongamiento de la política exterior del país, que consiste en preservar su autonomía de decisión e influir en las reglas de juego mundial, todo al servicio del desarrollo nacional. Que sea en el marco de las negociaciones interregionales o multilaterales, Brasil se ha mostrado, durante esta última década, diplomáticamente muy activo. Más allá de los avatares comerciales, esa movilización diplomática busca contribuir en la construcción de una respetabilidad internacional con el objetivo de hacer del país el interlocutor latinoamericano privilegiado de Washington, Bruselas o Ginebra. En Bruselas, el activismo diplomático brasileño ha sido recompensado en el sentido de que el país es considerado "un interlocutor clave para la Unión Europea", "un campeón de los países en desarrollo en el seno de las Naciones Unidas y de la OMC" y el "jefe natural de América del Sur", a quien

---

la industria nacional. La prosecución de tal política hace actualemente que la Argentina sea uno de los países mas proteccionistas del planeta según el Global TradeAlert, organismo independiente de información coordenado por el Center EconomicPolicyResearch compuesta por siete instituciones de investigación publicadas en el mundo: ver http://www.globaltradealert.org

[14] La sobreevaluación de la moneda brasileña con relación al dólar y al yuan debilita la competencia de las empresas nacionales y reduce las exportaciones del país. Dado esto, Brasil no desea, de ningún modo, cortar con el comercio internacional. Por otra parte, el programa "Brasil Maior" de 17,58 mil millones de euros fue lanzado por la administración Rousseff para que las exportaciones mundiales pasen de 1,36 % a 1,60 %; confróntese "Brasil Maior".

se considera que se debe consagrar una atención particular (Comisión Europea, 2007b, p. 2). El otorgamiento a Brasil de la etiqueta de "potencia", por parte de la UE, y la instauración de una asociación estratégica con este país develan implicaciones político-simbólicas que aparecen como un reconocimiento creciente del rol internacional de Brasil. Por lo demás, en Brasil la iniciativa europea de crear una asociación bilateral ha sido interpretada como un homenaje, ya que ha sido el primero y uno de los raros países de América Latina en verse beneficiado de ese estatus simbólico[15].

Reconocer a Brasil como país "moderado" y "serio" para oponerse a radicalismos

Pero el reconocimiento de Brasil como potencia emergente por parte de la UE también se explica por razones ideológicas. En efecto, detrás de la proposición de asociación estratégica se disimula la posición de la UE relacionada con las modificaciones que el paisaje político latinoamericano ha conocido estos últimos años, después del "viraje a la izquierda" que ha suscitado, en grados diferentes, un rechazo compartido al crecimiento en la desigualdad, una nueva legitimidad para el Estado, un nuevo esquema para la política exterior basada en una voluntad más fuerte de autonomía, así como la impugnación de la dominación de las grandes potencias tradicionales y un distanciamiento con relación a Washington y a los organismos financieros internacionales que impusieron las políticas ortodoxas de la década pasada.

Esta evolución no provocó entendimientos muy fluidos con los grandes centros de poder económico en donde se debe situar la UE. Sin embargo, el contenido nacionalista de ciertas políticas económicas conducidas por algunos gobiernos latinoamericanos generó no solo tensiones con la UE, sino también divergencias políticas no desdeñables entre los Estados de América Latina. En efecto, las políticas de reindustrialización y de relocalización de actividades productivas, especialmente a través de medidas proteccionistas o estrategias dirigidas a reconquistar el control de las fuentes energéticas nacionales (gas, petróleo y/o hidroeléctrica) han suscitado

[15] Solo a México se le dará este estatus después de que Brasil lo haya obtenido y luego de presiones de México sobre la UE. Ver Mariage, 2012.

divisiones ideológicas y exacerbado las luchas de poder entre países latinoamericanos. Ciertamente, estas tensiones no contribuyen a la expansión de una identidad común y a la proyección de un espacio geoestratégico regional coherente. El relativo estancamiento de las experiencias regionales latinoamericanas y el debilitamiento de sus mecanismos de concertación política se deben, en efecto, a visiones diferentes de la integración, a distintas representaciones de la proyección internacional del regionalismo y a las disputas de influencia entre los Estados latinoamericanos (Santander, 2009a).

La relativa rivalidad por la influencia subcontinental que oponía a Venezuela y Brasil constituye un ejemplo significativo (Burges, 2007). En ALC los dos países promueven diferentes fuentes de energía: Venezuela alienta los hidrocarburos mientras que Brasil promueve los agrocarburantes. Además, defienden visiones opuestas de la integración regional a pesar de que Venezuela haya integrado la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), creada en 2008, y adherido al Mercosur en julio de 2012. Brasil persigue, desde hace más de veinte años, un proyecto de regionalización del espacio sudamericano guiado por los principios de libre comercio y de la economía de mercado. Ese proyecto fue concebido con el fin de reforzar el estatus de Brasil como primera potencia industrial latinoamericana, y hacer del país un líder esencial de la región ante el mundo. Todo en procura de favorecer su entrada al círculo restringido de las grandes potencias, y contribuir así a la realización del sueño brasileño de un mundo multipolar[16]. Por lo tanto, no es sorprendente que Brasil haya promovido la adhesión de Venezuela al Mercosur y Unasur. Brasilia espera, en la medida de lo posible, poder "domesticar" a Caracas y poner todo el continente sudamericano bajo su liderazgo.

A diferencia de Caracas, Brasilia no tiene ninguna intención de despertar el espíritu de Bandung o de reanimar ningún frente antimperialista. La Venezuela chavista moviliza sus petrodólares para fortalecer nexos con gobiernos ideológicamente próximos, con el fin de promover su Alianza

[16] Sobre la estrategia de construcción del estatus de potencia de Brasil ver Santander, 2009b, pp. 51-88.

Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba)[17], la cual reposa en un sistema de intercambios de tipo trueque y donaciones. Esta iniciativa venezolana, compartida por otros gobiernos latinoamericanos, se desmarca por una oposición a las reformas monetarias liberales y por la voluntad de no limitar la acción reguladora del Estado en los asuntos económicos.

Las autoridades europeas desconfían del crecimiento de la fuerza del nacionalismo económico y del radicalismo político en América Latina. Se preocupan igualmente por el discurso radical de las autoridades venezolanas y de la política exterior de Caracas que en su persistencia de querer mostrar su independencia no duda de armarse al lado de Rusia y efectuar, junto con Moscú, maniobras militares navales en el Caribe, acercarse económica y políticamente a China o a tejer alianzas con países que tienen diferencias políticas importantes con Bruselas, como por ejemplo los regímenes de Irán, Siria o Bielorrusia. Rubricando una asociación estratégica con Brasil, la UE se posiciona en relación con las mutaciones ideológicas y geopolíticas que conoce la escena latinoamericana. Ante el radicalismo en Venezuela y otros Estados de la región (Bolivia, Ecuador, Nicaragua), Brasil aparece ante las autoridades europeas como un país moderado y serio que mantendría, según un documento comunitario que sirve como línea de conducta para las relaciones de la UE con el país sudamericano, "relaciones sanas con Estados Unidos y la Unión europea" (Comisión Europea, 2007b, pp. 8-9), así como "una estrategia macroeconomista prudente y estable". Brasil también es considerado un potencial estabilizador, capaz de moderar los radicalismos políticos y nacionalismos económicos que prosperan en América Latina (Santander, 2007; Santander, 2009b).

Conclusión

El establecimiento de una estrecha relación con Brasil reflejó la voluntad de la UE de adaptar su acción externa a las mutaciones vividas por el sistema internacional y la escena política latinoamericana. La primera década del siglo XXI permaneció, ante todo, marcada por el "regreso de las naciones", así como por la ascensión de las "potencias emergentes". Al tejer "asociaciones estratégicas" con países denominados "potencias

[17] Los otros miembros del Alba son Antigua y Barbuda, Bolivia, Cuba, Dominica, Ecuador, Nicaragua y S. Vicente y Granadinas.

emergentes", en la Europa comunitaria se pretendió no solamente sacar ventajas económicas para las multinacionales europeas sino también que la UE fuese reconocida como un actor en la escena mundial, que puede igualmente moverse en un mundo Estado-céntrico.

Al acordar a Brasil el estatus de "socio estratégico", la UE lo reconoció como un interlocutor clave para sus relaciones con América Latina. Por un largo período la UE había privilegiado relaciones interregionales con el Mercosur. Al desarrollar una conexión estrecha con Brasilia, Bruselas pareciera adoptar una estrategia análoga a la de Washington que ha privilegiado siempre relaciones con los Estados nación, con el fin de desestabilizar los agrupamientos regionales florecientes en su continente. Ahora bien, el liberalismo selectivo que despliega la UE ha sembrado la duda en otros miembros del Mercosur al punto de suscitar un efecto centrífugo en el seno de la integración regional, algo que la propia UE siempre había buscado evitar. Esta política latinoamericana de la UE surgió como contradictoria en relación con su tradicional preferencia por las relaciones interregionales. La UE y su actuar interregional han perdido entonces credibilidad frente al regionalismo internacional. La Unión Europea parece haber olvidado que no es un Estado sino una organización regional, y que es su modelo de integración el que le ha permitido durante las dos últimas décadas construir, por poco que sea, una identidad de actor global frente a otros bloques regionales y acrecentar su visibilidad en la escena mundial.

Referencias

Ayllon, B. (2006). La política exterior del gobierno de Lula y las relaciones de Brasil con la Unión Europea. *Real Instituto Elcano*, *22*. Recuperado de http://www.realinstitutoelcano.org/analisis/915/915_Ayllon.pdf

Burges, S. (2007). Building a global southern coalition: the competing approaches of Brazil's Lula and Venezuela's Chávez. *Third World Quarterly, 28*(7), 1343-1358.

Comisión Europea. (1994). *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe.* Luxemburgo: Organización de los Estados Iberoamericanos. Recuperado de http://www.urjc. es/ceib/ espacios/panorama/instrumentos/cohesion_social/ue-alc/ documentos/ Doc_Basico_UE-ALC.pdf

Comisión Europea. (1995). *Unión Europea-América Latina: Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000* (COM (95) 495 final).

Comisión Europea. (2000). *Objetivos estratégicos 2000-20005: Dar forma a la Nueva Europa. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones* (COM 154 final).

Comisión Europea. (2005). *Un partenariatrenforcé entre l'Unioneuropéenne et l'Amériquelatine* (Comuniqué de la Commission au Parlement, COM 636 final).

Comisión Europea. (2007a). *Hacia el establecimiento de una asociación estratégica entre la Unión Europea y Brasil* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM 281).

Comisión Europea. (2007b). *Brasil: Documento de estrategia país: 2007-2013. Z/2007/889.*

Consejo de la Unión Europea. (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor. Estrategia europea de seguridad*. Bruselas: Autor.

Farrell, M., Hettne, B., & Langenhove van, L. (2005). *Global politics of regionalism. Theory and Practice*. Londres: Pluto Press.

Hänggi, H., Roloff, R., & Rüland, J. (2006). *Interregionalism and international relations*. Nueva York: Routledge.

Hill, C. (2004). Renationalizing or regrouping? EU Foreign policy since 11 September 2001. *Journal of Common Market Studies, 42*(1), 143-163.

Klom, A. (2003). Mercosur and Brazil: An European perspective. *International Affairs, 79*(2), 351-368.

Kourliandsky, J.J. (2012). L'Europe fait-ellesens pour les 'puissancesémergentes' du Sud? En: S. Santander (Ed.), *Puissancesémergentes: un défipourl'Europe?* (pp. 51-73). París: Ellipses.

Mariage, T. (2012). La stratégie mexicaine de l'Union Européenne: entre rupture et continuité. En S. Santander (Ed.) *Puissances* émergentes: un défi *pour l'Europe?* (pp. 209-224). París: Ellipses.

Parlamento Europeo. (21 de octubre de 2010). *Resolution du Parlement Européen du 21 octobre 2010 sur les relations comerciales de l'UEavecl'Amérique latine* (A7-0277/2010).

Renard, T. (2012). En quête de stratégie: l'UE et les partenariats stratégiques. En S. Santander (Ed.), *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?* (pp. 145-163). París: Ellipses.

Rosales, O. (2010). *La República Popular de China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*. Santiago de Chile: Cepal.

Santander, S. (2007). La nouvelle 'asociation stratégique' avec le Brasil: point d'inflexion dans la stratégie latinoaméricaine de l'UE? *Europa & América Latina*, *2,* 57-71.

Santander, S. (2008). *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*. Bruselas: Université de Bruxelles.

Santander, S. (2009a). El 'giro a la izquierda' en América Latina: Fragmentación y recomposición de la geopolítica regional. *Cuadernos sobre Relaciones Internacionales, Regionalismo y Desarrollo*, *4*(7), 17-38.

Santander, S. (2009b). EU-LA relations: from interregionalism to selective bilateralism? En C. Franck, J. Defraigne & M. De Moriamé, (Eds.) *The European Union and the rise of regionalism: source of inspiration and active promoter* (pp. 263-272). Bruselas: Bruylant.

Santander, S. (2009c). Le Brésil et ses aspirations au statut de puissance: autoperception, capacités, reconnaissance international. En S. Santander (Dir.), *L'émergence de nouvelles puissances: vers un système multipolaire* (pp. 51-88). París: Ellipses.

Santander, S. (2010). The ups and downs of interregionalism in Latin America. En F. Soderbaum & P. Stalgren (Eds.), *The European Union and the global south* (pp. 89-114). Londres: Lynne Rienner.

Santander, S. (2012). L'idéalisme européen à l'épreuve de la réalité internationale: du Mercosur au 'partenariat stratégique' avec le Brésil. En S. Santander (Coord.), *Puissances émergentes: un défi pour l'Europe?* París: Ellipses.

Santander, S. (2014). The Impact of the Iberian States in the European Union-Latin American interregionalism. En F. Soderbaum, F. Baert & T. Scaramagli (Eds.), *Intersecting interregionalism*. Dordrecht: Springer.

Servicio Europeo de Acción Exterior. (22 de diciembre de 2008). *BrazilEuropean Union Strategic Partnership Joint Action Plan*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/brazil/docs/2008_joint_action_plan_en.pdf

Servicio Europeo de Acción Exterior. (3 de octubre de 2011). *Cinquième sommet UE-Brésil: le Brésil à Bruxelles*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/top_stories/2011/300911_fr.htm

Söderbaum, F. & Langenhove van, L. (2006). *The EU as a global player: The politics of interregionalism*. Londres: Routledge.

Solana, J. (2003). *Una Europa segura en un mundo mejor*. Tesalónica: Consejo Europeo. Recuperado de http://www.hegoa.ehu.es/congreso/bilbo/ doku/bost/Una_Europa_segura_mundo_mejor.pdf

Telò, M. (2007). *European Union and new regionalism*. Hampshire: Ashgate.

Woolcock, S. (2009). The Treaty of Lisbon: Implications for EU trade policy. *Trade Negotiations Insights*, *8*(10). Recuperado de http://www.ictsd.org/bridges-news/trade-negotiations-insights/news/the-treaty-oflisbon-implications-for-eu-trade-policy

Capítulo 10.

EL MERCOSUR Y LA UNIÓN EUROPEA: ¿QUÉ QUEDA DEL PODER NORMATIVO?

María de los Ángeles Contreras Cortés[*]
Philippe de Lombaerde[**]
Ana Letícia Sampaio[***]

A partir del caso de estudio del Mercosur, este capítulo tiene como objetivo contribuir a los estudios sobre la influencia de la Unión Europea (UE) en el regionalismo latinoamericano. La pregunta central es cómo la UE ha buscado reproducir su modelo de integración en América del Sur, particularmente en la dimensión político-institucional. Para responder a este interrogante las reflexiones de este capítulo se basan en la noción de poder normativo del modelo europeo de integración regional. Después de presentar de manera concisa el significado de estos términos, con base en documentos de la Comisión Europea abordamos la promoción europea de la integración regional en América Latina, precisamos los objetivos de la asistencia de la UE al Mercosur y la

[*] M.A. en Relaciones Internacionales, antigua practicante en el Instituto de Estudios Comparativos de Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas. <angeles.contreras@coleurope.eu>

[**] Investigador Seniro Asociado del Instituto de Estudios Comparativos de Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas. <pdelombaerde@cris.unu.edu>

[***] M.A. en Estudios Políticos y Administrativos Europeos, antigua practicante en el Instituto de Estudios Comparativos de Integración Regional de la Universidad de las Naciones Unidas. <leticia.sampaio@coleurope.eu>

cooperación europea comunitaria para el desarrollo institucional del bloque suramericano, entre 1992 y 2012. Finalmente, presentamos algunas reflexiones sobre la evolución del poder normativo de la UE en las dinámicas de Mercosur en los últimos años y sobre su evolución posible en los años que vienen[1].

El modelo europeo de integración regional y el poder normativo de la UE

El término "modelo" de integración regional de la UE se refiere al conjunto de reglas, normas, órganos, políticas y procesos por los cuales funciona como entidad política. El modelo de integración de la UE comprende tres dimensiones: legal-institucional, económica y política (Claeys & Sindzingre, 2003). La dimensión legal-institucional del modelo de integración de la UE está formada por las instituciones comunes de carácter supranacional (Comisión, Parlamento, Consejo, Corte Europea de Justicia) su legislación armonizada (tratados constitutivos, reglamentos, leyes) y sus políticas comunes (Claeys & Sindzingre, 2003). El alto grado de institucionalización y armonización sectorial constituye una característica primordial del modelo europeo de integración.

La segunda dimensión del modelo de la UE es la política, construida por lo que Ian Manners (2002) ha definido como "bases normativas" sobre las cuales las políticas comunes y las instituciones europeas fueron constituidas, a saber, paz, libertad, democracia, Estado de derecho, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales. El artículo 6 del Tratado de la UE (Tratado de Ámsterdam, 1997) incluye cuatro de estas normas: "La Unión está fundada en los principios de libertad, democracia, respeto a los derechos humanos y libertades fundamentales, y el Estado de derecho". La tercera dimensión del modelo europeo es la económica-comercial, representada por el Mercado Único Europeo (MUE). El MUE está compuesto por la libre circulación de bienes, capitales, personas y servicios; la armonización de políticas económicas nacionales sectoriales —mediante la

[1] Este capítulo es una versión actualizada y ampliada de Contreras y Lombaerde (2010). Los autores agradecen a Giovanni Molano Cruz por sus valiosos comentarios.

puesta en práctica de estándares técnicos comunes también—; y el impulso al comercio mundial. En el corazón de esta dimensión se encuentra la opción europea por la economía social de mercado, conformada por valores comunes entre los Estados miembros como "solidaridad, cohesión, oportunidades equitativas, salud y seguridad apropiada en los lugares de trabajo, acceso universal a la educación y cuidado de la salud, calidad de vida en el trabajo, desarrollo sustentable y la participación de la sociedad civil" (Comisión Europea, 2005a, p. 4).

De acuerdo con Manners (2002), existen seis canales por los cuales la UE promociona normas y valores con terceros países: contagio, difusión de información, transmisión de procedimientos, transferencia, difusión de manifiestos y el filtro cultural. Contagio se refiere a la difusión de ideas de manera no intencional; la difusión de información se realiza por medio de comunicados de las instituciones comunitarias; la transmisión tiene lugar mediante la institucionalización de relaciones con terceras partes; la transferencia es a través de la ayuda financiera y asistencia técnica; la difusión de manifiestos se realiza por la presencia física de la UE en terceros países u organizaciones internacionales; y el filtro cultural se refiere a la interacción entre la construcción de conocimiento y la creación de identidad política y social. Pero la búsqueda de influencia externa de la UE también se puede comprender con base en la noción de poder blando, definido por Joseph Nye (2004) como la capacidad de un actor para incidir en el comportamiento o intereses de otro actor alcanzando fines concretos y sin tener que recurrir a la coerción, es decir, a la utilización de la fuerza militar, elemento principal del poder duro. De acuerdo con Nye (2004), el poder blando puede ser ejercido mediante el recurso a medios diplomáticos o de cooperación. Al respecto, para el caso de la UE existirían tres instrumentos: ayuda oficial al desarrollo (AOD), preferencias comerciales y diálogo político. A diferencia de este último, la AOD y los instrumentos comerciales son instrumentos concretos del poder blando de la UE. La suma de la AOD canalizada por la Comisión Europea y sus 28 Estados miembros[2] coloca a

[2] En 2008, el total de la AOD por parte de los 27 Estados miembros y la Comisión Europea sumaron 49,5 billones de euros, representando esta cantidad cerca de la mitad de la AOD total a nivel mundial (Información obtenida del portal de la Dirección General de Desarrollo, Comisión Europea, 2010).

la UE en una posición de liderazgo mundial en el campo de la cooperación oficial para el desarrollo. Mientras que en materia comercial el tamaño, la capacidad del mercado europeo (compuesto por más de 500 millones de consumidores) y el posicionamiento de potencia comercial e inversionista de la UE en diversas regiones del mundo, otorgan igualmente elementos materiales de poder blando a la UE.

El recurso a ejercer este tipo de poder responde a objetivos políticos, comerciales y/o de seguridad que la UE establece en terceros países o regiones. En el orden político, se encuentra la promoción y el respeto a valores como la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos, y la erradicación de la pena de muerte, entre otros. En el área económica, los objetivos de la UE van desde la reducción de la competencia extranjera en mercados atractivos para los productos y servicios europeos, hasta el establecimiento de regímenes internacionales. Mediante la política comercial de cooperación, la UE otorga incentivos comerciales a aquellos socios que apliquen y/o adopten ciertas reglas comerciales y no comerciales —ratificación de convenios internacionales o adopción de estándares sanitarios y/o fitosanitarios y normas técnicas— similares a las europeas. Finalmente, en el rubro de la seguridad, la UE promueve foros de diálogo político y canales de cooperación con aquellos países considerados clave para la seguridad y estabilidad de las fronteras europeas. Pero, particularmente, son su capacidad de intercambios comerciales y la dimensión del mercado los factores materiales que otorgan a la UE un poder de atracción en la escena global. Desde esta perspectiva, poder blando y poder de atracción se complementan y fortalecen entre sí. Por una parte, el primero contribuye a que la Comisión Europea exporte el modelo europeo de integración en los bloques regionales receptores de su asistencia comunitaria o sus preferencias comerciales. Por otra parte, el poder de atracción facilita la acción de la UE en la escena internacional para que sea considerada un interlocutor de peso en materia de integración regional.

Ahora bien, existe igualmente una confluencia entre el poder blando de la UE y el "poder normativo" que Manners identifica como la influencia que la UE ejerce en la política mundial al promover estándares, normas y valores. En palabras de Manners (2002) se trata de la "habilidad para

moldear concepciones de lo normal" (p. 236). Así, pues, aquellas áreas donde el poder normativo europeo sería más eficaz se refieren al comercio y la integración económica, mediante formulación de reglamentaciones, adopción de normas, armonización de políticas sectoriales, creación de sistemas estadísticos, nomenclaturas y estándares sanitarios y fitosanitarios de los esquemas de integración regional apoyados con la AOD comunitaria europea. De manera específica, la UE apoya el diseño y la gestión de las instituciones de los esquemas regionales, principalmente de aquellas responsables de la integración económica[3].

Debido a que en el espacio global contemporáneo la UE es la entidad con mayor y más profunda integración política y económica y por el éxito económico de su modelo de integración, la cooperación de la UE hacia otros esquemas de integración regional la proyectan como un actor legítimo en la materia. Otro elemento que favorece la capacidad de actor de la UE en la cooperación a la integración regional es su posición de "Norte" en el sistema mundial. En general, el desarrollo de esta cooperación se instala en el contexto de las relaciones Norte-Sur, relaciones entre actores asimétricos en términos de desarrollo económico principalmente y en el cual, la agenda y los procesos de la cooperación están determinados en gran medida por los intereses y objetivos del Norte —otorgador de AOD—. El estudio del poder normativo de la UE en el Mercosur se instala dentro de este mismo contexto de relaciones Norte-Sur.

La integración regional en las relaciones UE-América Latina

Antes de abordar la promoción europea de la integración regional en América Latina es necesario explicar los intereses de la UE en apoyar la integración regional en sus relaciones externas. Los intereses estratégicos de la UE por apoyar la integración regional varían según cada región, siendo Oriente Medio, África y el Cáucaso las regiones prioritarias en términos de estabilidad política regional. El interés de Europa puede depender también de la talla del mercado, siendo el este asiático uno de los mercados

[3] Otros autores ya han destacado este aspecto de la cooperación europea en los casos de la Comunidad Andina (Bustamante & Giacalone, 2009) y el Mercado Común Centroamericano (Caballero, 2009).

más atractivos para las empresas europeas por su competitividad industrial y su creciente poder de compra. En línea con este interés comercial, *la estrategia de integración Sur–Sur–Norte* de la UE está destinada a "impulsar la integración regional entre países en desarrollo con el objetivo de promover Acuerdos Comerciales Regionales (ACR) con la UE". En otras palabras, la estrategia europea busca crear mercados más grandes con reglas comunes redituables para los productos y servicios europeos y atractivos a la Inversión Extranjera Directa (IED) europea (Pietrangeli, 2009, p. 12). De acuerdo con la Comisión, la promoción de la integración económica regional es "una estrategia para coordinar políticas económicas y mejorar las perspectivas del desarrollo sustentable" (Comisión Europea, 1995a, p. 22).

Sin embargo, la tendencia europea a promover el regionalismo y apoyar la integración regional responde también a ambiciones políticas de fomentar un espacio global con mayor equilibrio de poder entre las regiones, basado en el multilateralismo, y en el cual la UE sería un actor estratégico y fundamental. Para la UE, "la consolidación de bloques regionales conduce a un mayor equilibrio global y a que las regiones adquieran un mayor peso en el proceso de integración mundial, en aras de un ámbito multipolar que afiance la estabilidad y equidad internacional en lo político, social y económico" (Comisión Europea, 2002a, p. 22). El propósito es contar con la capacidad de influir no solamente en las esferas económica o comercial, sino también en la política, principalmente en temas relacionados con el desarrollo global y la seguridad. Esa capacidad de la UE ha sido denominada "'actuación regional" (*regional agency*) (Hettne, Söderbaum & Stålgren, 2008) y, generalizando la argumentación, ha sido definida como la capacidad de las regiones —en calidad de actores y no como grupos geográficos— para hacer frente a desafíos globales e influir en la arena mundial.

El apoyo al multilateralismo también representa un factor clave en la concepción europea de conformar un orden global más balanceado, que no dependa del liderazgo y poder hegemónico estadounidense, sino que esté conformado por esquemas regionales y sea gobernado por reglas multilateralmente, en donde la intervención militar sea una responsabilidad y decisión compartida, "legitimada por las organizaciones internacionales, concretamente las Naciones Unidas" (Vasconcelos, 2001, p. 148).

En cualquier caso, la apuesta de la UE por la integración regional como medio de desarrollo es con base en su propia experiencia, pues se asume que si la integración es efectiva, impacta de manera positiva en el comercio, el desarrollo y la estabilidad regionales, y sobre todo en Estados carentes de poder económico relevante. Más aún, desde la visión europea se hace énfasis en que ningún Estado-nación actual se encuentra en posibilidades de hacer frente por sí solo a los desafíos del mundo contemporáneo, donde las amenazas son globales: cambio climático, proliferación de armas de destrucción masiva (ADM), terrorismo, pobreza y pandemias. De ahí que la promoción de la cooperación regional institucionalizada también sea una vía por medio de la cual la UE busca promover el desarrollo y la prosperidad en los llamados países en vías de desarrollo.

En la Comisión Europea es generalmente aceptado que Latinoamérica está a la cabeza de los procesos de integración regional en el mundo (Comisión Europea, 2007a). Desde comienzos de los años 1990, los diferentes documentos de la Comisión Europea han incluido la integración regional como un tema cardinal de la estrategia regional de su cooperación con América Latina[4]. En 1992, en el marco del Consejo Europeo realizado en Lisboa, se planteó el diseño de políticas regionales para América Latina enfocadas a apoyar la integración. Para el Mercosur concretamente, fue en 1994 en el Consejo Europeo de Essen cuando se resaltó la importancia de brindar asistencia a los esfuerzos de integración de sus países miembros (Lombaerde, Pietrangeli & Schultz, 2009). Posteriormente, en 1995, la Comisión Europea señaló que la integración regional y el fortalecimiento del diálogo político con el Mercosur, la Comunidad Andina y el Mercado Común Centroamericano constituían "uno de los factores favorecedores en las relaciones UE-AL" (Comisión Europea, 1995b, pp. 5, 17). Y en 1999, se destacó como un área de acción, "el desarrollo de mercados regionales creadores de demanda interna y el apoyo a la integración regional y la cooperación económica e industrial, como tema fundamental de la cooperación financiera de la UE con América Latina (Comisión Europea, 1999). En el mismo documento se propuso establecer un diálogo entre la

[4] Sin embargo, desde los orígenes de la UE la promoción de la integración regional ha estado presente en sus relaciones externas. Confróntese Lumu, 1990.

UE y AL basado en la integración regional, con el principio del multilateralismo y el objetivo de la cohesión social. Además se señalaba "la experiencia europea, como punto de referencia para América Latina en áreas como la integración económica" (Comisión Europea, 1999). Más adelante, en una comunicación de 2005 titulada *Una asociación reforzada Unión Europea-América Latina*, desde la Comisión se propuso continuar con el apoyo a la integración regional a partir de "enfoques diferenciados", y se colocó la integración económica de la región como elemental para responder a la competencia comercial derivada de un acuerdo de libre comercio con la UE (Comisión Europea, 2005b). Asimismo, en otra Comunicación de la Comisión (Comisión Europea, 2009), se recomendó fortalecer la integración regional a través de la interconexión con los procesos de integración ya en curso y con los recién creados como la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur).

La asistencia europea para el Mercosur y la difusión de valores político-normativos

Desde la perspectiva de la construcción de un sistema internacional basado en el multilateralismo y una relación más balanceada con Estados Unidos, el Mercosur representa un socio estratégico para la UE (Vasconcelos, 2001). Para el Mercosur las relaciones con la UE son especialmente importantes, debido a las aspiraciones políticas y comerciales del bloque sudamericano. En la esfera política, ambos comparten su vocación por el regionalismo abierto y la necesidad de un sistema internacional más balanceado en el cual la estabilidad de ambos dependa menos de Estados Unidos (Bouzas & Soltz, 2001). Estas razones hacen que ambos bloques sean socios estratégicos. Pero de acuerdo con la Comisión Europea, el principal objetivo de la cooperación de la UE con el Mercosur es reforzar tanto el proceso institucional como la integración del mercado regional (Comisión Europea, 2007c, p. 17).

Una parte del análisis sobre la influencia de la UE en la configuración del Mercosur se ha centrado en estudiar las razones por las cuales los gobiernos sudamericanos optaron por el modelo europeo de integración y no por el modelo norteamericano, inspirado en el denominado

Consenso de Washington y representado por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte -TLCAN (Botto, 2009).También se han realizado investigaciones sobre la influencia europea por medio de las negociaciones con los representantes del Mercosur (Grugel, 2007). Los resultados de estos análisis han destacado la influencia directa que la UE ejerció en su contacto con las élites del Mercosur (pp. 52-54) y en la promoción de comunidades epistémicas interesadas en la creación de un mercado común en el Cono Sur (Botto, 2009, p. 177). Pero estas interpretaciones de la influencia de la UE también pueden leerse a través del poder normativo del modelo de integración regional europeo.

En efecto, el apoyo financiero de la UE para conformar comunidades epistémicas y sus negociaciones con las élites mercosureñas habría permitido que unas y otras funcionen como canales de diseminación de la experiencia de la integración europea entre diferentes actores, públicos y privados, del Mercosur. Así, de manera similar al caso centroamericano (Caballero, 2009, pp. 138-144), en el Mercosur la UE habría impulsado a través de las élites el debate público generado por el proceso de integración del bloque, pero además inclinado la balanza a favor del modelo europeo. Igualmente podría interpretarse como materialización del poder normativo de la UE la capacitación técnica y el apoyo financiero otorgados por la Comisión Europea a las nacientes instituciones mercosureñas para "avanzar en la implementación de la unión aduanera" y enfrentar los desafíos de la integración (Botto, 2009). Unos medios que también han sido implementados para el reforzamiento de las instituciones andinas (Bustamante & Giacalone 2009, p. 152) y el apoyo a la unión aduanera y al proceso de armonización de normas en la Comunidad Andina (Molano-Cruz, 2008). Si tenemos en cuenta entonces los canales de propagación de normas europeas propuestos por Manners, la UE habría influido en el diseño del Mercosur a través de dos conductos principalmente: el filtro cultural de ideas, sobre los beneficios de la integración regional profunda; y la transferencia de procedimientos y *know-how,* efectuada a través de la asistencia técnica. Además, desde un enfoque mundial, en la opción a favor del modelo de UE en detrimento del modelo impulsado por el TLCAN, se tendría que anotar el poder de atracción de la UE, esto es su dimensión económica y

los potenciales resultados que esa opción dejaría al Mercosur en términos de sus incrementos comerciales y mejoramiento del bienestar.

No obstante, si bien el modelo de la UE inspiraría la fase fundacional del Mercosur como proceso orientado a establecer un mercado único, esta experiencia de integración, empero, fue concebida como un proyecto puramente sudamericano, producto de las necesidades de seguridad en la región, de aspiraciones políticas y condiciones económicas influidas por el contexto internacional (Santander, 2008). Se trató además, "de un largo proceso de convergencia de intereses", entre Brasil y Argentina principalmente, y de la continuidad de "un pre-existente ímpetu de integración" (Briceño-Ruiz & Rivarola, 2009, p. 101). En 1960, en el momento de creación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio, ya existía en estos dos países el interés de conformar un acuerdo en la región que después se extendiese al resto de la América Latina (Romano, 2008). Posteriormente, la democratización tras el fin de los regímenes militares así como una creciente interdependencia económica trajeron una todavía mayor convergencia de valores políticos y económicos que prepararon el terreno a la creación del Mercosur (Gomes-Saraiva & Briceño-Ruiz, 2009). De hecho, aunque algunos políticos suelen mencionar a la UE como modelo, en los documentos del Mercosur no aparece en ninguna parte ese objetivo (Sánchez-Bajo, 1999, p. 937), "se debe anotar que el marco [institucional de Mercosur] es distintivo de la región, diferente a cualquier experiencia anterior o contemporánea" (Malamud, 2003, p. 57).

Ahora bien, el instrumento legal que rige las relaciones entre la UE y el Mercosur, el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE-Mercosur (Consejo de la Unión Europea, 22 de marzo de 1999) firmado en 1995 y en vigor desde el 1 de julio de 1999, tiene tres componentes: diálogo político, cooperación y asuntos comerciales. Pero su objetivo primordial es sentar las bases para un Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur (AA UE-Mercosur), el cual, de lograrse, conformaría la asociación interregional de las dos mayores uniones aduaneras a nivel mundial. La Declaración Conjunta sobre Diálogo Político UE-Mercosur (1996), incluida en anexo al Acuerdo Interregional entre ambos, establece que el diálogo político entre las dos partes se realizará a nivel de jefes de Estado,

ministros y de altos funcionarios (embajadores). Los objetivos del diálogo son el establecimiento de una asociación interregional, la concertación y coordinación de las posiciones de ambas partes en los foros internacionales y la integración regional como "uno de los medios para lograr un desarrollo sostenible y socialmente armonioso, [y un] mecanismo de inserción en condiciones competitivas en la economía internacional" (Comisión Europea, 1996, objetivos).

La formalización de las relaciones birregionales refuerza entonces el objetivo europeo de apoyar la integración regional y favorece el fortalecimiento de valores fundacionales de la UE, compartidos por los miembros del Mercosur: el respeto a la democracia, los derechos humanos, al Estado de derecho y el buen gobierno. De hecho, en la séptima Ronda de Negociaciones UE-Mercosur llevada a cabo en 2002, fue reiterado como uno de los resultados del Diálogo Político el acuerdo de incluir la llamada "cláusula democrática" y de respeto a los derechos humanos y al buen gobierno en el futuro Acuerdo de Asociación Interregional UE-Mercosur (Comisión Europea, 2002b), la misma que se encuentra en el Acuerdo Interregional UE-Mercosur. Desde esa perspectiva, los acuerdos interregionales no solo fortalecen la proyección externa europea, sino que además favorecen el cumplimiento de su legislación. El artículo 7 del Tratado de Ámsterdam (1997) estipula en efecto que el desarrollo y la consolidación de la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos, son valores con proyección externa en las relaciones de la UE. Mientras que el artículo 181 del Tratado establece que forman parte de los objetivos de la Política Exterior y de Seguridad Común de la política europea al desarrollo y de la cooperación económica, técnica y financiera de la Unión con terceros países. De esta manera, la UE proyecta sus bases normativas mediante el establecimiento de instrumentos legales, como los acuerdos de asociación y de cooperación interregional con terceros países y/o regiones.

Así, si el Tratado de Asunción que en 1991 crea el Mercosur no incluyó cláusula alguna de respeto a la democracia o a los derechos humanos, el proceso de relaciones externas con la UE contribuyó a incluir, en 1998, en el grupo suramericano una cláusula democrática. En 1996, después de un intento de golpe de Estado en Paraguay, los presidentes de los

países miembros del Mercosur adoptaron el "Compromiso Democrático" que daría lugar al Protocolo de Ushuaia firmado en 1998. Diez años después, la Comisión Europea mencionó la integración de la cláusula democrática y del Protocolo sobre Derechos Humanos como un "avance a resaltar en la institucionalización del Mercosur" (Comisión Europea, 2007a). En concreto, fue después de catorce años de existencia del Mercosur que el compromiso formal con la promoción y protección de los derechos humanos fue integrado al acervo legal del grupo suramericano mediante la firma del Protocolo de Asunción de 2005 (Mercado Común del Sur, 2005a).

Cabe señalar que aún no se ha investigado lo suficiente para precisar qué papel desempeñó la UE en estos temas, o si existió alguna estrategia europea definida particularmente para influir en la adopción de estos documentos por parte de las autoridades del Mercosur. Sería necesario analizar hasta qué punto la inclusión de los valores democráticos y del respeto a los derechos humanos en los tratados constitutivos de la UE sirvieron como una referencia para las autoridades del Mercosur[5]. Es claro, empero, que desde el punto de vista de la UE se vio con buenos ojos la inclusión de esos temas en el aparato normativo del Mercosur[6]. Por lo demás, sin duda alguna la aceptación de responsabilidades en materia de respeto y promoción de los derechos humanos y de respeto a la democracia por parte del Mercosur, refleja la evolución del proyecto de integración en las sociedades y élites del bloque de visualizarlo como un fenómeno puramente económico a uno con dimensión política y social.

La cooperación de la UE con las instituciones del Mercosur

Para explicar la forma como la UE ha contribuido al desarrollo institucional del Mercosur es indispensable delinear la estructura organizacional

[5] Lo ocurrido en Paraguay tanto en las crisis de 1996-1997 y 1999 como con la destitución del presidente Lugo en 2012 podría constituirse en interesantes estudios de caso sobre el papel de la UE, a través de sus relaciones con el Mercosur, para sostener la democracia paraguaya. Véase, por ejemplo, G1 (2012 a, 2012b), Gardini (2011) y Feliu y Amorim (2011).

[6] En la evaluación de la Comisión Europea se mencionaba la integración de la cláusula democrática y del Protocolo sobre Derechos Humanos como un "avance a resaltar en la institucionalización del MERCOSUR" (Comisión Europea, 2007a).

del grupo regional suramericano. El Tratado de Asunción creó tres órganos regionales: el Consejo del Mercado Común (CMC) —compuesto por los ministros de Economía y Relaciones Exteriores y máxima autoridad política—, el Grupo del Mercado Común (GMC) —conformado por cuatro embajadores de cada Estado miembro— y la Secretaría Administrativa del Mercosur (SAM) —creada para dar seguimiento a los acuerdos tomados por el GMC—. Asimismo, el Tratado de Asunción estableció el principio del consenso como el único procedimiento de la toma de decisiones. El Protocolo de Ouro Preto (POP), firmado en 1994, amplió la estructura legal del bloque suramericano, con la creación de la Comisión Parlamentaria Conjunta (formada por 16 parlamentarios de cada Estado miembro), el Foro Consultativo Económico y Social y la Comisión Comercial del Mercosur (CCM). Además dotó al Mercosur de personalidad jurídica internacional y amplió las responsabilidades de la SAM para apoyar a todos los órganos de la integración regional y no únicamente al GMC (Bouzas & Soltz, 2001).

Ahora bien, luego de la firma del Acuerdo de Cooperación Interinstitucional UE-Mercosur de 1992, la UE enfocó su cooperación a la consolidación institucional del grupo regional suramericano. De acuerdo con la Comisión Europea, la ausencia de un mecanismo de resolución de controversias y de instituciones supranacionales mermaba el funcionamiento institucional del Mercosur (Comisión Europea, 2002c). En este sentido, durante el período 1992-2002, la Comisión Europea otorgó 49 millones de euros de los cuales un 17 % financiaron proyectos de la SAM y a la Comisión Parlamentaria Conjunta (CPC) del Mercosur (Comisión Europea, 2007c). En términos económicos ese porcentaje no es insignificante, si se tiene en cuenta que el presupuesto de la SAM está alrededor de 1 millón de dólares (Filadoro, 2009, p. 5). Y en términos políticos esos fondos adquieren alto valor en la autopromoción de la UE como actor internacional y en los documentos correspondientes producidos por el Parlamento Europeo, la Comisión Europea y el Consejo de la UE. Para el presente caso su importancia radica en que estuvieron destinados a apoyar la transformación de la SAM en una Secretaría Técnica, mediante la capacitación gerencial e incluso la adaptación física de las instalaciones. Mientras que

la cooperación con la CPC se centró en proveer consultoría técnica para la elaboración del Acuerdo Interinstitucional de la CPC que la instaura como asesora de proyectos legislativos del Mercosur. Además con ese proyecto en la UE se interpretó que comenzaba el respaldo para el diseño de un futuro parlamento del Mercosur. Incluso de ese 17 % también se destinaron fondos para implementar la unión aduanera, apoyar un eventual instituto monetario y crear un Foro Económico y Social del Mercosur (Comisión Europea, 2002c, 2007c). Posteriormente, en el primer Documento de Estrategia para el Mercosur para el periodo 2002-2006, la Comisión Europea consideró nuevamente la necesidad de fortalecer las instituciones mercosureñas como medio eficaz para profundizar el proceso de integración regional (Comisión Europea, 2002c).

Desde allí que sea posible inferir que apoyando el desarrollo institucional del Mercosur, con ayuda financiera y cooperación técnica, la UE viese sus instituciones reflejadas y proyectadas en el proceso de integración regional sudamericano. Particularmente en el caso de la Secretaría del Mercosur con responsabilidades afines a las del Comité de Representantes Permanente (Coreper) de la UE y de la CPC encaminada a convertirse en parlamento regional y, supuestamente, capacitada para desempeñar funciones similares al Parlamento Europeo. Para el periodo 2002-2006, varias instituciones fueron creadas en el Mercosur. Entre ellas la Comisión de Representantes Permanentes, creada en 2003, la cual se inspira claramente en la experiencia del Coreper de la UE (Comisión Europea, 2007c). Lo mismo podría afirmarse del Parlamento del Mercosur (Parlasur) y del Fondo de Convergencia Estructural (Focem) inspirados en órganos similares de la UE. Como en el caso europeo, el Focem fue construido para reducir las asimetrías en infraestructuras en los Estados partes del Mercosur. Según la opinión de un funcionario de la misión de Argentina en Bruselas, "la creación del Fondo tenía además el objetivo de generar el sentido de solidaridad entre los Estados partes del Mercosur. Fue un mensaje político de gran importancia para los países miembros" (Contreras, 22 de abril de 2008). Este fondo está conformado en un 97 % por las contribuciones de Brasil y Argentina, y reasigna el 70 % del total de las contribuciones

a Uruguay y Paraguay[7]. De hecho, el Focem constituye el primer órgano comunitario del Mercosur.

El Parlasur, creado en 2005, está integrado por 16 miembros de los parlamentos nacionales de cada Estado parte del Mercosur, quienes se integran representando a sus gobiernos nacionales y no por ideología política (como en el caso del PE). Los integrantes del Parlasur son elegidos a nivel nacional de acuerdo con los comicios electorales de cada Estado parte por un mandato regido por leyes nacionales. Sin embargo, de la misma forma que el Parlamento Andino únicamente tiene funciones de consulta (Bustamante & Giacalone, 2009, p. 156), el Parlamento regional del Mercosur se limita a hacer declaraciones, recomendaciones y crear comités especializados (Malamud & Sousa, 2007). Otra institución del Mercosur es el Tribunal Permanente de Revisión, creado en 2002, órgano judicial del Mercosur instaurado para atender y resolver controversias entre los Estados partes, así como, por parte de los órganos regionales del bloque. La Comisión de Representantes es el órgano responsable de la dirección política del Mercosur, y tiene entre otras funciones la de representar al bloque en sus relaciones con terceros países, grupos de países y organizaciones internacionales.

En el *Documento de estrategia para el Mercosur 2007-2013*, de la Comisión Europea, el apoyo al fortalecimiento institucional continúa formando parte de las prioridades de asistencia europea, pero particularmente a tres instituciones: el Parlasur, el Tribunal Permanente de Revisión y la Secretaría del Mercosur (Comisión Europea, 2007c). En ese documento, la Comisión Europea señala como un desafío importante de la estructura institucional el lento proceso de toma de decisiones y de transposición de la normatividad común del Mercosur en las legislaciones nacionales. En consecuencia, el apoyo europeo al Parlasur y al Tribunal Permanente de Revisión busca reforzar la transferencia de decisiones comunitarias regionales al marco nacional de los países miembros. El respaldo al Parlasur está orientado a su consolidación para mejorar la transposición de la legislación comunitaria a través de la transferencia de procedimientos técnicos

[7] Información del sitio de internet del Gobierno de la República de Argentina. Recuperado en http://www.mercosur.gov.ar/focem_intro.html (consultado el 23 de abril de 2008).

relativos a administración interna y gestión (Comisión Europea, 2007c). Para ello también se han previsto el apoyo financiero y la cooperación técnica para la realización de talleres, encuentros y seminarios entre funcionarios del PE y del Parlasur. Igualmente, la cooperación europea con el Tribunal Permanente de Revisión del Mercosur está enfocada a mejorar la aplicación de la legislación del Merscosur a través de la "transferencia de la experiencia de la CE en la implementación del derecho comunitario" (Comisión Europea, 2007c, p. 31). Finalmente, en el caso del apoyo de la UE a la SAM, sobresale la asistencia técnica para la formación de funcionarios y la transferencia de buenas prácticas útiles para la gestión del Focem. Para estos programas, en la UE se han destinado 4 millones de euros, los cuales no obstante representan menos del 10 % del presupuesto total asignado para el periodo 2007-2013.

Ahora bien, aunque desde 1992 hasta la fecha, la UE ha apoyado de manera activa el desarrollo institucional del Mercosur a través del financiamiento de proyectos y capacitación técnica por casi 26 millones de euros, el desarrollo institucional del Mercosur ha estado primordialmente determinado por las demandas internas del proceso de integración sudamericana. El incremento en los flujos comerciales y las controversias resultado de la liberalización comercial entre los socios; el desarrollo de legislación común y la necesidad de aplicarla en los gobiernos nacionales, el número de actores participantes en la integración, así como los eventos del contexto internacional, han desembocado en una serie de desafíos comunes para la integración sudamericana y han generado un aumento de los ámbitos de competencia del Mercosur. Prueba de ello, por ejemplo, fue la ampliación de la estructura institucional del Mercosur en 1995 por el Protocolo de Ouro Preto, con la creación de una Comisión Comercial —y de comités técnicos a su disposición— responsable de administrar el creciente número de asuntos relacionados con el comercio de manera cotidiana y de implementar y dar seguimiento a las políticas comerciales (Bouzas & Soltz, 2001).

Conviene destacar que la asistencia comunitaria europea se ha enfocado no tanto en labrar la forma de las instituciones a crearse, sino en el diseño institucional y la capacitación de los recursos humanos de estas para

su efectivo funcionamiento, según la experiencia europea en diferentes ámbitos. Sin embargo, además del hecho de que otros organismos, como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), por ejemplo, intervienen en el fortalecimiento institucional de la integración regional[8], la efectividad, o la falta de esta, en el funcionamiento de las instituciones del Mercosur no puede ser atribuida exclusivamente a la asistencia comunitaria. Varios factores intervienen, desde un diseño institucional incompleto (Mecanismo de Resolución de Controversias), apropiado financiamiento (Foro Económico y Social) o reducida plantilla de personal (Grupo del Mercado Común), hasta falta de conocimiento técnico de los órganos. No se debe olvidar que ante todo las decisiones relativas a la creación de nuevas instituciones han sido el resultado de la voluntad política de los Estados miembros del Mercosur. Basados en el principio de gradualidad y flexibilidad en la integración regional y el sistema de consenso como principal método en la toma de decisiones, los gobiernos nacionales del Mercosur siguen manteniendo la última palabra y un amplio margen de maniobra para acelerar o alentar el proceso de integración[9]. Además, pese a los avances, según la opinión de un diplomático argentino, desde la visión de representantes del Mercosur el tiempo para pasar del nivel intergubernamental a la supranacionalidad está aún muy lejos (Contreras, 22 de abril de 2008).

En síntesis, la UE a través de la asistencia económica y técnica al Mercosur ha influido en el diseño y el fortalecimiento institucional de este último, concretamente en el apoyo a la creación del Parlasur, ejerciendo así un poder normativo. La cooperación europea ha contribuido a una mayor efectividad de la integración regional del Mercosur (a través del Tribunal

[8] El BID ha apoyado activamente, por medio de préstamos, donaciones y financiación de proyectos, a la Secretaría y el Consejo de Representantes Permanentes del Mercosur. Confróntese con la página web del Banco Interamericano de Desarrollo: http://www.iadb.org/en/projects/ projects,1229.html. Además, en 2002 el BID y la Comisión Europea firmaron un Memorando de Entendimiento para apoyar las relaciones entre los grupos latinoamericanos de integración regional y la UE, el cual fue renovado en 2007 por cinco años más (Comisión Europea & Banco Interamericano de Desarrollo, 2007).

[9] Cabe hacer referencia aquí a la tesis del interpresidencialismo (Núñez, 1997; Malamud, 2003, 2005).

Permanente de Revisión y de Capacitación Técnica para la Secretaría del Mercosur). Desarrollos recientes, sin embargo, parecen indicar que la capacidad — ¿la voluntad? — de absorción del apoyo europeo se está reduciendo[10]. Aunque en este proceso la UE tienda a proyectar su propio modelo de integración regional, las atribuciones, los derechos y los objetivos de las instituciones mercosureñas han sido adaptadas a las necesidades económicas y voluntades políticas internas del Mercosur. La experiencia europea de integración ha servido de referente al Mercosur pero, en realidad, entre las instituciones del Mercosur y la UE el elemento fundamental no son las semejanzas sino las asimetrías (Ventura, 2005).

Conclusión

Del análisis desarrollado en este capítulo se infiere que la UE, haciendo uso de su "poder de atracción" y por medio de la asistencia económica y técnica otorgada al Mercosur (poder blando), ha buscado ejercer un poder normativo en el diseño político-institucional de la integración

[10] La *Revisión Intermedia y el Programa Indicativo Regional 2011-2013* para la región del Mercosur con autoría de la UE es ilustrativa de esta tendencia. En este documento de 2010 la Comisión hizo una evaluación de la implementación de la estrategia regional del período 2007-2010 así como una previsión del presupuesto restante para el período 2011-2013. Un aspecto notable en este caso es que los 4 millones de euros colocados en el proyecto de cooperación institucional no fueran utilizados en su totalidad, siendo una parte devueltos a la UE. De acuerdo con la Comisión Europea, "la SAM no tiene la capacidad de implementación y sus poderes ejecutivos son limitados […] los Estados miembros son los responsables de la consecución de resultados. Esto quiere decir que la configuración de cada estructura de coordinación [de los proyectos] y sus prácticas varían de país a país" (Comisión Europea, 2010, p. 13). Para ilustrar este argumento, también se puede citar el programa de apoyo a la instalación del Parlamento del Mercosur en lo cual fueron destinados 1,8 millones de euros. La revisión intermedia declaró que "en suma el desarrollo del proyecto fue insatisfactorio puesto que una parte substancial de las actividades no fueron implementadas" (p. 13). Basado en esta última experiencia, la Comisión Europea y el GMC decidieron conjuntamente que la inversión en la capacidad institucional del Mercosur no sería más una prioridad del Programa Indicativo Regional del periodo 2011-2013. Los 2 millones de euros restantes serían transferidos a un programa de apoyo al desarrollo de la biotecnología en el Mercosur (Comisión Europea, 2010).

sudamericana. Esta forma de influencia se ha manifestado en capacitación técnica para la Secretaría del Mercosur y el Parlasur. Aunque el poder normativo de la UE en el diseño político-institucional del Mercosur tenga la tendencia de replicar el modelo europeo de integración, en la práctica el marco institucional mercosureño ha sido adecuado a las necesidades y contextos sudamericanos. En el diálogo político con el Mercosur, la UE ha procurado reforzar sus normas y objetivos relativos a la democracia, el Estado de derecho y el respeto a los derechos humanos. Mientras que en el diseño institucional del Mercosur, la transferencia de *know-how* y la cooperación técnica han sido los instrumentos constantes de la asistencia comunitaria. Por otra parte, la cooperación de la UE a la institucionalidad del Mercosur también ha buscado promover la efectiva implementación de reglas comunitarias en los países miembros del grupo regional suramericano, particularmente a través del apoyo al Tribunal Permanente de Revisión, capacitación técnica para la Secretaría del Mercosur y, en menor medida, para el Parlasur, con miras a una más profunda integración regional del bloque.

Como ya se ha mencionado, el apoyo europeo a la estructura institucional mercosureña y la proyección del modelo europeo de integración por medio de la asistencia obviamente no permiten afirmar que el bloque suramericano sea una réplica de la UE[11]. Una diferencia fundamental la constituye el sistema de toma de decisiones, realizado por consenso en el Mercosur. En el mismo sentido se debe mencionar que los últimos cambios institucionales del grupo regional suramericano no han modificado el carácter intergubernamental de las instituciones, arraigado desde su creación, frente a la impronta supranacional de las instituciones europeas. Pero, sobre todo, los órganos supranacionales no son un objetivo de los representantes del Mercosur. La soberanía así como la no interferencia en los asuntos internos de los Estados miembros son todavía dos conceptos cruciales para el funcionamiento de la organización (Kegel & Amal, 2012).

La no adopción del modelo europeo de gobernanza supranacional es un indicio de la influencia limitada de la UE en el desarrollo del Mercosur.

[11] Para una comparación reciente entre Parlasur y el Parlamento Europeo, véase Medeiros, Paiva y Lamenha, 2012.

Otro indicio es el camino divergente que está tomando Unasur. Este esquema, que empezó como Comunidad Sudamericana de Naciones, refleja las estrategias multilaterales de los Estados y, de cierta manera, la naturaleza del regionalismo latinoamericano. Unasur no se limita a las dimensiones económicas y políticas del regionalismo, sino que ha incursionado en el campo energético, el combate al tráfico ilícito de drogas y, más en general, en la política de seguridad. Cabe señalar que el proceso de formación de la Unasur fue un proceso puramente suramericano, liderado por gobiernos como los de Ecuador, Venezuela, Brasil y Argentina, y sin ninguna participación de actores externos como la Unión Europea (Briceño-Ruiz, 2010). Lo que se observa es que desde 2008 la política de seguridad ha sido relativamente efectiva una vez que Unasur logró resolver la crisis Boliviana de 2008[12].

Las divergencias institucionales se enmarcan dentro de un contexto de re-equilibración de la economía mundial y una tendencia hacia la multipolaridad política. Esto conlleva a unas relaciones UE-Mercosur menos asimétricas y un poder de negociación debilitado para la UE[13]. Las difíciles negociaciones entre la UE y el Mercosur sobre un acuerdo comercial ilustran muy bien la nueva realidad.

Conviene, no obstante, no fijarse demasiado en los efectos de la crisis. Si bien es cierto que sus efectos son reales y significativos, es importante mirar las tendencias a más largo plazo y no subestimar la importancia que aún conserva la UE como socio económico para el Mercosur. En el caso de los intercambios comerciales con el grupo de integración suramericano, en el corto plazo la tasa de importaciones cayó en torno a 13,1 mil millones (de 48,1 mil millones de euros en 2008 hasta 35 mil millones de euros en 2009). Asimismo la tasa de exportaciones bajó en 5,3 mil millones

[12] Cuando Evo Morales decidió recortar los repases de los impuestos obtenidos con el gas y el petróleo a los departamentos bolivianos. Además, Unasur ha sido un foro de debate respecto a la crisis entre Venezuela y Colombia sobre la instalación de bases militares estadounidenses en territorio colombiano (Briceño-Ruiz, 2010).

[13] Acerca de las asimetrías en las negociaciones comerciales UE-Mercosur, véase por ejemplo, Botto y Bianculli (2011).

(de 33,5 mil millones en 2008 hasta 27,2 mil millones en 2009) (Comisión Europea, 2010). En un plazo más largo, se observa la diversificación de los socios comerciales, reflejo del progresivo cambio en el equilibrio de poder multipolar representado con la ascensión de potencias económicas como China e India. Sin embargo, después del crecimiento espectacular del comercio con la China en la última década, parece que en los últimos años, a pesar de la crisis, las tasas de crecimiento del comercio están convergiendo[14].

En el caso de los flujos de inversión extranjera directa (IED), "en un periodo corto de tiempo [a comienzos del nuevo milenio], los flujos de capital privado [y comercio] crecieron exponencialmente, haciendo de Europa el inversionista y socio comercial líder del Cono Sur, frente a los EE.UU." (Santander, 2005, p. 294). Como en el caso del comercio, la crisis económica supuso una disminución de la IED en general; no obstante, los niveles de inversión de China en el Mercosur se elevaron, principalmente en las áreas de la minería, siderurgia, automovilística, energía y alimentación. En 2006 el nivel de la IED china en los países del Mercosur fue de 34.67 millones de dólares mientras que en 2009 esta cifra llegó a 227.84 millones (Silveira de Souza, 2011). No debe olvidarse, sin embargo, que la IED desde la UE ha crecido de manera continua desde 2002 y se ha triplicado en menos de 10 años[15]. Parece que las cifras muestran el efecto neto de (al menos) dos factores con signos opuestos: la reducción del peso económico relativo de la UE en el largo plazo, por un lado, y la reorientación de capitales europeos hacia mercados emergentes, por otro lado. Hoy en día los niveles de IED china y europea son prácticamente comparables.

En síntesis, entre 1992 y 2012, la influencia de la UE en el Mercosur se materializó en un poder normativo focalizado en fortalecer y capacitar las instituciones mercosureñas y en el respaldo al respeto y adopción de una

[14] En 2011, Mercosur exportaba alrededor de 52 billones de dólares a la China y 70 billones a la UE. Mercosur importaba alrededor de 53 y 65 billones de dólares de la China y de la UE, respectivamente (UN COMTRADE, consultado via WB WITS el 10 de diciembre de 2012).

[15] Véase, EUROSTAT (EU Direct Investment Positions), consultado el 10 de diciembre de 2012.

legislación comunitaria por parte de sus países miembros. Empero, ello no debe llevarnos a sobreestimar la influencia europea en el desarrollo y los avatares del proceso de integración regional del Mercosur puesto que, como ha sido analizado en este capítulo, las dinámicas multilaterales y la ausencia de un objetivo supranacional caracterizan la evolución del Mercosur. Este grupo de integración debe interpretarse más como un proceso de integración dirigido por sus líderes nacionales y no por sus instituciones. Por último, cabe resaltar que los cambios estructurales que en la economía mundial debilitan —a futuro y de manera gradual— probablemente aún más el poder normativo de la UE frente a Mercosur.

Referencias

Bélgica. Decisión del Consejo de la Unión Europea del 22 de marzo de 1999. Relativa a la conclusión, en nombre de la Comunidad Europea, del Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados Partes, por otra. *Diario Oficial* n.° L 112. Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31999D0279:ES:HTML

Botto, M. (2009). The role of epistemic communities in the makability of MERCOSUR. En P. de Lombaerde & M. Schulz (Eds.), *The EU and world regionalism: The makability of regions in the 21st century* (pp. 171-185). Farnham: Ashgate.

Botto, M. & Bianculli, A. (2011). Comparative asymmetric trade negotiations in the Southern Cone: FTAA and EU-MERCOSUR. En B. Sanoussi, P. de Lombaerde & D. Tussie (Eds.), *Asymmetric trade negotiations* (pp. 89-116). Farnham: Ashgate.

Bouzas, R. & Soltz, H. (2001). Institutions and regional integration: The case of Mercosur. En V. Bulmer-Thomas (Ed.), *Regional integration in Latin America and the Caribbean: The political economy of open regionalism* (pp. 95-118). Londres: Institute of Latin American Studies-University of London.

Briceño-Ruiz, J. (2010). From the South America Free Trade Area to the Union of South American Nations: The transformations of a rising regional process. *Latin American Policy*, *1*(2), 208-229.

Briceño-Ruiz, J. & Rivarola, A. (2009). The European Union and the 'making' of South American regionalism. En P. de Lombaerde & M. Schulz (Eds.), *The EU and world regionalism: The makability of regions in the 21st century* (pp.101-113). Farnham: Ashgate.

Bustamante, M. & Giacalone, R. (2009). An assessment of European Union cooperation towards the Andean Community (1992-2007). En P. de Lombaerde & M. Schulz (Eds.), *The EU and world regionalism: The makability of regions in the 21st century* (pp. 149-169). Farnham: Ashgate.

Caballero, J. (2009). Normative Europe: Changing values and attitudes in Central America. En P. de Lombaerde & M. Schulz (Eds.), *The EU and world regionalism: The makability of regions in the 21st century* (pp. 131-148). Farnham: Ashgate.

Claeys, A. & Sindzingre, A. (septiembre, 2003). *Regional integration as a transfer of rules: The case of the relationship between the European Union and the West African Economic and Monetary Union (WAEMU)*. Presentado en la Conferencia Anual de la Asociación de Estudios de Desarrollo, University of Strathclyde Glasgow.

Comisión Europea. (1995a). *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries* (Comunicación de la Comisión, COM (95) 219 final). Recuperado de http://aei.pitt.edu/4328/

Comisión Europea. (1995b). *Unión Europea-América Latina, Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (95) 495 final). Recuperado de http://europa.eu/legislation_summaries/other/r14003_es.htm

Comisión Europea. (1996). Declaración Conjunta UE-MERCOSUR de 1996. Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y el Mercado Común del Sur y sus Estados partes, por otra - Declaración conjunta sobre el diálogo político entre la Unión Europea y el Mercosur. *Diario Oficial* n.° L 069, L. 112.

Comisión Europea. (1999). *Una Nueva Asociación Unión Europea – América Latina en los albores del Siglo XXI* (Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, COM (99) 0105 final).

Comisión Europea. (2002a). *Unión Europea-Mercosur: Una Asociación para el Futuro*. Montevideo: Autor. Recuperado de http://eeas.europa.eu/mercosur/docs/bro02_es.pdf

Comisión Europea. (2002b). *Conclusiones de la 7.ª Ronda de Negociaciones UE-Mercosur*. Recuperado de www.cancilleria.gov.ar

Comisión Europea. (2002c). *Mercosur* (Documento de Estrategia Regional 2002-2006). Recuperado de http://ec.europa.eu/external_relations/mercosur/rsp/02_06_en.pdf

Comisión Europea. (2005a). *Los valores europeos en un mundo globalizado* (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, COM 525 final/2). Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52005DC0525&rid=2

Comisión Europea. (2005b). *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM 636 final). Recuperado de http://ec.europa.eu/europeaid/where/latin-america/regionalcooperation/urbal/documents/publications/com2005_0636_es.pdf

Comisión Europea. (2007a). *Informe Anual 2007 sobre la política de desarrollo de la Comunidad Europea y la implementación de la ayuda exterior en 2006* (Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo, COM 349 final). Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2007:0349:FIN:ES:PDF

Comisión Europea. (2007b). *América Latina* (Documento de Programación Regional para 2007-2013, E/2007/1417). Recuperado de http://ec.europa.eu/external_relations/la/rsp/07_13_es.pdf

Comisión Europea. (2007c). *Mercosur* (Documento de Estrategia Regional 2007-2013, E/2007/1640). Recuperado de http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/07_13_es.pdf

Comisión Europea. (2008). *La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*. Bruselas: Autor. Recuperado de http://ec.europa.eu/external_relations/la/docs/lima_es.pdf

Comisión Europea. (2009). *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales* (Comunicación de la Comisión al

Parlamento Europeo y al Consejo, COM 495/3). Recuperado de http://ec.europa.eu/ external_relations/la/docs/com09_495_es.pdf

Comisión Europea. (2010). *Mid-term review and Regional Indicative Programme for 2011-2013*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/mercosur/rsp/11_13_ mtr_en.pdf

Comisión Europea y Banco Interamericano de Desarrollo. (19 de noviembre de 2007). *Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y el Banco Interamericano de Desarrollo*. Recuperado de http://eeas. europa.eu/la/docs/mou_iadb_1107_es.pdf

Consejo de la Unión Europea. (22 de marzo 2007). *Acuerdo Marco Interregional de Cooperación UE -MERCOSUR*. Bruselas: Autor.

Contreras, M. (22 de abril de 2008). Entrevista a funcionario de la Misión de Argentina ante la UE. Bruselas.

Contreras, M., & Lombaerde de, P. (2010). Conceptos e instrumentos de la influencia de la Unión Europea en el regionalismo suramericano. *Aldea Mundo, 15*(29), 31-40.

Feliu, P. & Amorín, C. (2011). Congresso Nacional e Mercosul: o caso da aprovação da entrada da Venezuela. *Meridiano 47*, *12*(125), 11-17.

Fernandes, S. (2012). Debt crisis and banking crisis: are we heading towards European guarantees? *Policy Brief – Notre Europe, 36*, 1-8.

Filadoro, M. (2009). *Incidencia de las Secretarías del Mercosur y de la CAN en los respectivos procesos de integración regional. Un análisis comparado* (Working Paper W-2009/10). Bruselas: United Nations University, Comparative Regional Integration Studies. Recuperado de http://www.cris.unu. edu/fileadmin/workingpapers/W-2009-10_Incidencia_de_las_ Secretarias_del_Mercosur_y_de_la_CAN_en_los_Respectivos_Procesos_de_Integration_Regional.pdf

G1. (22 de junio de 2012a). Entenda a crise política no Paraguai: Federico Franco assumiu governo após impeachment de Fernando Lugo. Conflito agrário que deixou 17 mortos ocasionou processo. *G1*. Recuperado de

http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/entenda-crise-politicano-paraguai.html

G1. (5 de septiembre de 2012b). Não se tolera ação 'antidemocrática', diz Patriota sobre Paraguai: Ministro explicou motivos para a suspensão do Paraguai do Mercosul. Para Patriota, a adesão da Venezuela ocorreu porque o país é potencia. *G1*. Recuperado de http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/09/nao-se-tolera-acao-antidemocraticadiz-patriota-sobre-paraguai.html

Gardini, G. (2011). MERCOSUR: What you see is not (always) what you get. *European Law Journal*, *17*(5), 683-700.

Gomes-Saraiva, M. & Briceño-Ruiz, J. (2009). Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional, 52*(1), 149-166.

Grugel, J. (2007). Democratization and ideational diffusion: Europe, Mercosur, and social citizenship. *Journal of Common Markets Studies, 45*(1), 43-68.

Hettne, B., Söderbaum F., & Stålgren, P. (2008). *The EU as a global actor in the south* (Report n.° 8). Estocolmo: Swedish Institute for European Policy Studies. Recuperado de http://www.sieps.se/sites/default/files/71-20088.pdf

Kegel, P. y Amal, M. (2012). Mercosur and its current relationship to the European Union: prospects and challenges in a changing world. *ZEI Discussion Papers*, *209*, 3-34.

Lombaerde de, P., Pietrangeli, G., & Schulz, M. (2009). EU support to Latin American regionalism. En C. Franck, J. Defraigne, & V. Moriamé (Eds.), *The European Union and the rise of regionalism: Source of inspiration and active promoter/L'Union européenne et la montée du régionalisme: exemplarité et partenariats* (pp. 247-261). Bruselas: Academia Bruylant.

Lumu, N. (1990). *La Communauté économique européenne et les intégrations regionales des pays en développement*. Bruselas: Emile Bruylant.

Malamud, A. (2003). Presidentialism and Mercosur: A hidden cause for a successful experience. En F. Laursen (Ed.), *Comparative Regional Integration: Theoretical Perspectives* (pp. 53-73). Aldershot: Ashgate.

Malamud, A. (2005). Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: An Empirical Examination. *Latin American Research Review*, *40*(1), 138-164.

Malamud, A. Sousa de, L. (2007). Regional parliaments in Europe and Latin America: between empowerment and irrelevance. En A. RibeiroHoffman & A. van der Vleuten (Eds.), *Closing or widening the gap? Legitimacy and democracy in regional international organizations* (pp. 85-102). Adershort: Ashgate.

Manners, I. (2002). Normative power Europe: A contradiction in terms? *Journal of Common Market Studies, 40*(2), 235-258.

Maur, J. C. (2005). Exporting Europe's trade policy. *The World Economy, 28*(11) , 1565-1590. doi: 10.1111/j.1467-9701.2005.00747.x

Medeiros, M., Paiva, M., & Lamenha, M. (2012). Legitimidade, representação e tomada de decisão: o Parlamento Europeu e o Parlasul em perspectiva comparada. *Revista Brasileira de Política Internacional, 55*(1), 154-173.

Mercado Común del Sur (1998). *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el Mercosur.* Recuperado de http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=655&site=1&channel=secretaria

Mercado Común del Sur (2005a). *Protocolo de Asunción sobre Compromiso con la Promoción y Protección de los Derechos Humanos del Mercosur* (Decisión CMC 17/05). Recuperado de http://www.mercosur.int/msweb/Normas/ normas_web/Decisiones/ES/CMC_2005-06-19_NOR-DEC_17_ ES_Prot-DD-HH-MCS.PDF

Mercado Común del Sur (2005b). *Reglamento del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur* (Decisión CMC 24/05). Recuperado de http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec2405s.asp.

Molano-Cruz, G. (2008). El interregionalismo Unión Europea-Comunidad Andina. En. A. Casas-Gragea & M. Ochman (Eds.), *Integración, desarrollo e interregionalismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (pp. 269-300). México D. F.: Ediciones Miguel Ángel Porrua.

Núñez, A. (1997). La diplomacia presidencial. *Archivos del presente*, *3*(10), 133-139.

Nye, J. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Nueva York: Public Affairs.

Pietrangeli, J. (2009). Supporting regional integration and cooperation worldwide: An overview of the European Union approach. En P. De Lombaerde & M. Schulz (Eds.), *The EU and world regionalism: The makability of regions in the 21st century* (pp. 9-43). Farnham: Ashgate.

Romano, S. (2008). Brasil, Argentina y la integración regional durante la década de 1960 en el marco de las relaciones con Estados Unidos. *Confines*, *4*(8), 31-46.

Sanchez-Bajo, C. (1999). The European Union and Mercosur: a case of interregionalism. *Third World Quartely*, *20*(5), 927-941.

Santander, S. (2005). The European partnership with Mercosur: a relationship based on strategic and neo–liberal principles. *Journal of European Integration*, *27*(3), 285-306.

Santander, S. (2008). *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les Etats-Unis*. Bruselas: Editions de l'Université de Bruxelles.

Silveira de Souza, L. (2011). Investimento Externo Direto Chinês no Mercosul. *Meridiano 47*, *12*(125), 32-39.

Tratado de Amsterdam por el que se modifican el tratado de la Unión Europea, los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos (1997). *Diario Oficial de las Comunidades Europeas,* 97C/ 340/01. Recuperado de https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/amsterdam_es.pdf

Vasconcelos, A. (2001). European Union and Mercosur. En M. Telò (Ed.), *The international politics economy of new regionalisms series, regional actors and global governance in a post-hegemonic era* (pp. 165-184). Aldershot: Ashgate.

Ventura, D. (2005). *Las asimetrías entre el Mercosur y la Unión Europea: Los desafíos de una asociación interregional*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung.

Capítulo 11.

VEINTE AÑOS DE COOPERACIÓN EUROPEA CON LA COMUNIDAD ANDINA: BALANCE Y PERSPECTIVAS (1992-2012)

Rita Giacalone*
Ana Marleny Bustamante**

Como experiencia de integración, la Comunidad Económica Europea (CEE) inspiró a muchos latinoamericanos y, de hecho, la CEE recomendó que su modelo fuese adoptado por el Acuerdo de Cartagena (The Economist Intelligence Unit, 1968) que estableció el proceso de integración conocido como Pacto Andino y, después de 1979, Grupo Andino (GRAN). Sin embargo, desde 1969 la estructura institucional del Acuerdo de Cartagena tiene semejanzas y diferencias, de forma y contenido, con la institucionalidad europea. La idea según la cual la estructura de la integración andina sigue aquella de la integración europea ha sido contradicha por Levi (2005a, pp. 292-293). Este autor considera que fue después de su conversión en Comunidad Andina (CAN), en 1996, cuando la estructura institucional andina llegó a parecerse a la europea. Cruz y Sobrino (1997) opinan que la reforma institucional de 1996 creó un organismo más intergubernamental que el modelo supranacional que culminó en la UE en 1992. A lo largo de los años, además de

* Profesora titular en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de los Andes. <ritagiacalone@yahoo.com>
** Profesora – investigadora en el Centro de Fronteras e Integración de la Universidad de los Andes. <apernia@ula.ve>

las sugerencias institucionales y los ejemplos proporcionados, la CEE y luego la UE desarrollaron diferentes programas de cooperación[1] para supervisar y ayudar a la experiencia andina, con medidas financieras (ayuda al desarrollo, cooperación y cofinanciamiento), técnicas y políticas, como parte de sus políticas comerciales. Este capítulo evalúa el impacto de esos programas en la integración andina, después de 1992, cuando la UE hizo hincapié en establecer acuerdos interregionales con grupos de países en desarrollo (Arenal, 1997). Esta evaluación es necesaria más de dos décadas después del inicio de esa política, en momentos en que la CAN responde cada vez menos al modelo europeo de integración.

El capítulo se divide en tres secciones: la primera analiza el proceso de cooperación de la UE con la CAN entre 1992 y 2012; la segunda estudia la evolución institucional de la CAN a lo largo de esos años y la tercera, las perspectivas del proceso a la luz de los siguientes hechos: la firma de acuerdos bilaterales de la UE con Colombia y Perú (2010) (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2012), la salida de Venezuela de la CAN (2006) y el impacto de la crisis financiera en Europa (2008).

Evolución de la cooperación de la UE con la integración andina

Hasta la década de 1980, los acuerdos entre Europa y los países andinos fueron bilaterales y, a través de ellos, los países europeos extendían a las naciones andinas el estatus de nación más favorecida. El primer programa importante de cooperación europea con los países andinos fue el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) que les concedió acceso comercial especial al mercado europeo a cambio de sus esfuerzos para controlar la producción y tráfico ilícitos de drogas. La consolidación de este tipo de cooperación adquirió forma mediante el Régimen Droga, iniciado en 1990, del cual se excluyó inicialmente a Venezuela para, después de varios intentos, incluirla en 1995 (Instituto de Comercio Exterior de Venezuela, 1995, pp. 5-9).

[1] Keohane (1984, pp. 51-52) define la cooperación como un proceso de coordinación política en la que los actores ajustan su comportamiento a las preferencias de los demás, con el fin de facilitar sus objetivos y los de sus socios.

En 1983, la CEE y el GRAN firmaron el primer acuerdo bloque a bloque, inaugurando una segunda generación de acuerdos europeos, según la jerga de Bruselas, que incorporaron entre sus objetivos el desarrollo político y social, aunque siguieron concediendo prioridad a las relaciones bilaterales (Wagner, 2005, p. 62). Sólo a partir de mediados de los años 1980 la cooperación europea fue significativa para América Latina, debido, entre otras, a tres razones: 1) los conflictos militares en Centroamérica; 2) la entrada de España y Portugal en la CEE; y 3) el proceso de redemocratización de las naciones del Cono Sur (Rodríguez, 1999, p. 252). Desde 1986 hasta 1998, la cooperación europea —bilateral, subregional y temática— para Latinoamérica creció de 160 millones a 485 millones euros, pero disminuyó en peso relativo, desde el 6,5 al 5,6 %[2] (Ribeiro-Hoffmann, 2003).

Una evaluación de los proyectos europeos de cooperación regional para América Latina entre 1976 y 1996 estimó que habían alcanzado un total de 78 millones de ecus, destinados a 67 proyectos. Con respecto a las iniciativas financiadas, se identifican tres períodos: 1) 1979 a 1985 (27 millones de ecus para ocho proyectos), con énfasis en desarrollo rural, seguridad alimentaria e industria maderera; 2) 1986 a 1990 (33 millones para 25 proyectos), que se centró en la integración regional, la pesca, la agricultura, las exportaciones, la energía y las medidas antidrogas; y 3) 1991 a 1996 (18 millones para 34 proyectos), se concentró en la unión aduanera, la energía, la integración económica y comercial y los derechos humanos. Aunque la parte dedicada a la cooperación subregional no era grande, su importancia radicaba en el apoyo político europeo para la integración regional. En el GRAN, la mayoría de los recursos se destinaron a asistencia técnica y apoyo a instituciones como la Junta del Acuerdo de Cartagena (JUNAC), más tarde a la Secretaría General de la Comunidad Andina (SGCAN), el Tribunal Andino de Justicia, el Convenio Andrés Bello y la Corporación Andina de Fomento (CAF) (European Union, 2002, p. 11).

[2] Las naciones andinas recibieron fondos de los países miembros de la UE, desde el presupuesto común de la Comisión Europea a través de: 1) programas geográficos para América Latina, la CAN y los países andinos; 2) programas temáticos (también denominados horizontales); y 3) programas de instituciones multilaterales que reciben fondos de la CE.

Después de 1992, los llamados en la UE acuerdos de tercera generación agregaron condicionalidad política tanto a la cooperación bilateral como a la interregional, con énfasis en la promoción de la asistencia técnica a los procesos de integración regional (Ribeiro-Hoffmann, 2003). El fortalecimiento de la integración regional fue el eje central de la política de cooperación ya que, desde la crisis centroamericana en los años ochenta, los gobiernos europeos consideraron el apoyo a la integración como un mecanismo para promover la paz regional. Por ello, los programas con este objetivo representaron en 2005 más del 60 % del total del presupuesto de cooperación europea para América Latina (Alarcón, 2005, p. 44). En la Comisión Europea (CE) también se consideró que una de las ventajas de establecer relaciones más estrechas con los procesos de integración regional era que "la ampliación de los mercados los hacía más atractivos para la inversión extranjera y aumentaba su competitividad". Teniendo en cuenta las profundas asimetrías socioeconómicas entre la UE y América Latina, en la CE se entendía que "a largo plazo solo son sostenibles los acuerdos birregionales y no bilaterales" (Comisión de las Comunidades Europeas, 2004, p. 13).

La cooperación para el fomento de la integración regional fue facilitada por el Tratado de Maastricht (1992), que incluyó una legislación específica para la cooperación, destinada a promover el desarrollo económico y social sostenible de los países en desarrollo (artículos 133, 300, 308 y 310). Al mismo tiempo, se establecieron directrices para toda la cooperación financiera y técnica con los llamados países en desarrollo (Torrent & Francia 2000, p. 25). Desde entonces, la legislación distingue entre "cooperación al desarrollo" y "cooperación económica"; la primera se centra en las necesidades de los países receptores y la segunda, en el desarrollo de intereses económicos mutuos. La cooperación económica se aplica en la mayoría de los acuerdos de la UE con América Latina (Ribeiro-Hoffmann, 2003). Según Wagner (2005), las relaciones birregionales sistémicas entre la UE y la CAN tuvieron lugar desde 1992 en tres ámbitos complementarios: 1) el diálogo político basado en principios y valores compartidos; 2) las negociaciones comerciales diseñadas para sustituir el SGP; y 3) la creación de una asociación en materia de intereses estratégicos, por medio de la cooperación (p. 61).

En 1998, después de que el Tribunal Europeo de Justicia criticó la falta de una base jurídica adecuada para los programas de cooperación, un informe de evaluación independiente demostró que los proyectos birregionales de cooperación eran más difíciles de manejar que los bilaterales y tenían un bajo perfil público. Se recomendó, sin embargo, que continuaran porque "después de un período en el que las instituciones regionales fueran fortalecidas, ha[bía]llegado el momento para apuntar a la intensificación del proceso de integración" (Unión Europea, 2002, pp. 19-22). Desde 1996, los proyectos de cooperación de la UE se diseñaron con el objetivo de fortalecer la integración económica y siguieron otra recomendación del informe: involucrar a los coordinadores nacionales de los correspondientes órganos técnico-administrativos, cuyo trabajo se consideraba parte de la contribución de los países miembros a los proyectos. Una evaluación más negativa de la cooperación de la UE se encuentra en el documento *Desarrollo político de la CE para el 2000,* en donde el hilo conductor fue "el apalancamiento global, no la reducción de la pobreza", usando la cooperación al desarrollo para desplegar los valores europeos de democracia, justicia social y desarrollo sostenible en una "proyección global" exhaustiva de la política de la UE (Hadfield, 2007, pp. 48-9). Se esperaba así que la política de cooperación ayudara a alcanzar intereses europeos, "[utilizando] su masa crítica en términos financieros, pero también su peso económico y político y su influencia en el nivel internacional" (Hadfield, 2007, p. 50).

En términos financieros, la cooperación para la integración andina creció entre 1990 y 1994 hasta alcanzar un total de US$ 3,5 millones, el 34 % de la cantidad asignada para América Latina (Marulanda 1996, p. 176). Hillcoat (1998) estima el mismo porcentaje (34%) entre 1991 y 1996 (alrededor de 5.125 millones). De hecho, la cooperación europea favoreció a las subregiones con indicadores socioeconómicos más bajos, razón por la cual los países andinos y centroamericanos recibieron cerca del 68 % de los fondos de cooperación europea entre 1990 y 1997 (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2000a, pp. 90-91). Un documento de 1994 (Rodríguez, 1999, p. 257) especificó como objetivos principales de la cooperación el intercambio de la experiencia de la integración europea y el apoyo a los procesos de integración sub-regionales.

En ese momento, algunos proyectos para la CAN fueron: APIR ("Apoyo al Proceso de Integración Regional"), destinado a promover las relaciones comerciales entre los países andinos; CAPI (Consolidación Agropecuaria-Industrial), que apoyaba la seguridad alimentaria; CONDOR, para el lanzamiento de un satélite de comunicaciones, y un proyecto de promoción de cultivos alternativos a la coca (Rodríguez, 1999, p. 261)[3], APIR y CAPI tuvieron prioridad. El primero incluyó asistencia jurídica para la revisión de las instituciones andinas y concluyó en el momento de la firma del Protocolo de Trujillo (1996) que convirtió al GRAN en la CAN y buscó otorgarle atribuciones en las negociaciones extranjeras. La UE consideró necesario apoyar la restructuración del sistema institucional de la integración andina y, en la Cumbre de Río de Janeiro (1999), la CAN presentó los cambios institucionales implementados como un ejemplo de su interés en ser considerado un interlocutor válido para la UE (Levi, 2005b, p. 94).

Entre 1996 y 2002, la CAN recibió 420 millones de euros —126 para Bolivia, 86 en Perú, 105 en Colombia, 92 de Ecuador y 38,5 para Venezuela, además de 29 para la Secretaria de la CAN—. Al mismo tiempo, la cooperación horizontal (principalmente fondos para educación y medio ambiente movilizados entre Organizaciones No Gubernamentales europeas y andinas) recibió otros 330 millones de euros (Rouquayrol & Herrero, 2006, pp. 48-49). La cantidad de cooperación interregional seguía siendo pequeña, en comparación con el creciente monto de la bilateral. La participación europea en cooperación fue en contra de la tendencia de la ayuda total al desarrollo de la subregión andina, que había ascendido a US$ 1.881 millones en 1999, porque otras instituciones internacionales, que habían apoyado proyectos regionales andinos, fueron abandonándolos por proyectos nacionales o para toda América Latina (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2002, pp. 19-22).

A finales de la década de 1990, la ayuda al desarrollo, casi el 78 % de la ayuda total a lo largo de esa década, comenzó a ser sustituida por la cooperación económica. Hasta finales de esa década la UE ofreció a América

[3] Para una visión general de Proyectos Europeos con la CAN, véanse las tablas 1, 2 y 3, del Anexo

Latina una relación de "ayuda, no comercio" pero desde entonces, con el concepto de asociación estratégica, el acceso al comercio se entrelazó con la cooperación y el diálogo político (Hillcoat, 1998; Secretaría General de la Comunidad Andina, 2000b, p. 68). En 1998, la CE creó una oficina de atención especializada para la cooperación financiera y revisó los llamados "proyectos dormidos" —aprobados pero no ejecutados— (Rouquayrol & Herrero, 2006, p. 36). De esta forma proyectos como Granadua, Competencia y Calidad, aprobados durante la década de 1990, comenzaron después de 2000. A partir de ese año, las actividades de cooperación para las naciones miembros individuales comenzaron a coordinarse con la Secretaría de la CAN y no se aprobaron fondos para el desarrollo institucional (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2006b).

Junto con el fortalecimiento de la cooperación económica, el diálogo político y las relaciones económicas UE-CAN continuaron. En cuanto a las relaciones económicas, cuando la Organización Mundial de Comercio (OMC) puso en duda la compatibilidad del SGP Andino con los principios generales del comercio multilateral, la UE elaboró un nuevo régimen de preferencias (Valette, 2007, pp. 163-171), con tres tipos de programas de incentivos que incluyeron el estímulo del desarrollo sostenible y la buena gobernanza. De acuerdo con sus requisitos, los gobiernos andinos debían ratificar y aplicar diversos instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, medio ambiente, drogas y corrupción (Wagner, 2005, p. 66).

En 2004, en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Guadalajara, México, se aprobó un proceso de dos fases: 1) una evaluación conjunta de la integración andina y 2) la negociación de un acuerdo de asociación interregional CAN-UE, que incluyera el comercio (Wagner, 2005, p. 67). La evaluación conjunta abarcó el marco institucional, el estado de la unión aduanera andina y el marco normativo[4]. Los últimos aspectos, como las barreras no arancelarias y los obstáculos técnicos al comercio, medidas sanitarias y fitosanitarias, servicios, inversiones, política de agricultura y competitividad, habían sido objeto de proyectos de cooperación de la UE con la CAN en los años anteriores. Esto sugiere una estrecha relación entre

[4] Ver por ejemplo Adiwasito et al. (2005).

los objetivos de la cooperación europea y los de su negociación económica con la CAN (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007b).

Las relaciones de la UE-CAN se han organizado en torno a tres áreas: diálogo político, cooperación y acceso preferencial a mercados. Pero en 2003 se firmó un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación UE-CAN que vinculó las dos primeras áreas cuando los principios democráticos, el respeto de los derechos humanos, la paz y la seguridad, se entrelazaron con el acceso a la cooperación (Villagómez, 2005, p. 73). Uno de los principales objetivos del acuerdo fue la profundización del proceso de integración regional para promover el desarrollo social, político y económico. En consecuencia, la cooperación subregional europea adoptó como objetivos: 1) fortalecer las instituciones andinas; 2) promover políticas comunes en materia de comercio, aduanas, energía, transportes y comunicaciones, medio ambiente y competitividad, 3) armonizar el marco jurídico y 4) coordinar las políticas macroeconómicas en moneda, impuestos y finanzas públicas (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2004, pp. 94-5).

Cuando la CE estableció en 2005 las prioridades de la cooperación para la región, mantuvo las anunciadas en Guadalajara —cohesión social e integración regional (Boletín 16, 15 de diciembre de 2005)—. También, el apoyo y la promoción de la integración andina ocuparon un lugar destacado en los programas regionales estratégicos (2002-2004 y 2004-2006) de la UE para la CAN. Se esperaba que los proyectos de cooperación financiados por estos programas complementaran la cooperación bilateral, así como los programas horizontales, y apoyaran el desarrollo de un marco institucional supranacional para CAN (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2005a, p. 167). Los dos Programas Estratégicos Regionales asignaron 29 millones de euros para cinco proyectos: 1) una iniciativa regional estadística (Andestad); 2) la prevención de desastres naturales; 3) un proyecto de seguridad aérea (cambiado luego por un proyecto de lucha contra las drogas); 4) un proyecto de asistencia técnica relacionada con el comercio (ATRC) y 5) un proyecto para mejorar la participación de la sociedad civil en la integración (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2005a, pp. 161-176). El primero recibió 5 millones de euros y el segundo, 9,45 millones; el tercero, 2,55 millones; el cuarto, 8 mi-

llones, y el quinto, 4 millones (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2005a, p. 176). Otros tres proyectos, aprobados anteriormente, se completaron en este periodo: Granadua (1,9 millones de euros, para la armonización y automatización de aduanas, terminado en 2005), Calidad (2,3 millones de euros, con el objetivo de mejorar la calidad de la infraestructura para la producción, el desarrollo de estándares comunes y regulaciones técnicas que siguieran la experiencia europea, la actualización de la Decisión 56, la Resolución 313 y la asistencia técnica a las pequeñas empresas para la aplicación de la norma ISO 9000, completada en 2005) y Competencia (2 millones de euros, para armonización de las normas de competencia entre los países andinos, elaboración de normas regionales para la protección de los consumidores y la remodelación de la Decisión 285 sobre las normas antimonopolio, terminado en 2005) (Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 2005; Secretaría General de la Comunidad Andina, 2004b, pp. 22-23, 2005c, pp. 28-29).

Algunos ejemplos de las actividades desarrolladas en materia de integración andina son el ATRC, Andestad y Granadua, firmados a finales de 2003, que emplearon la mayor parte de 2004 en la definición del plan operativo y en visitar los países miembros de la CAN para identificar necesidades específicas. Sus objetivos eran mejorar la capacidad de negociación de los representantes de los gobiernos andinos en los foros comerciales internacionales, mejorar la visibilidad de las instituciones regionales de la CAN a través de seminarios itinerantes e identificar de qué forma las normas y procedimientos adoptados por la UE podían utilizarse en la CAN. El proyecto incluyó cuatro elementos técnicos: 1) sistemas de información para el comercio, inventarios de las barreras comerciales en las medidas sanitarias y fitosanitarias, normas técnicas y otras medidas no arancelarias, y la discusión de problemas especiales de la agricultura y la industria; 2) medidas para mejorar la aplicación de normas regionales; 3) formación de negociadores en el comercio internacional de la región y de los países andinos, incluyendo funcionarios gubernamentales y representantes del sector privado y 4) promoción de la integración regional dentro y fuera de la región (Mujica, comunicación personal, septiembre de 2006)[5].

[5] Más tarde, ATRC II prestó asistencia técnica a la evaluación conjunta de la integración andina (ALA/2005/17-555 UE-CAN, 25 de noviembre de 2005).

De los US$ 5 millones aprobados originalmente para ATRC I, la UE financió 4, y los países andinos 1. Se destinaron cuatro millones a actividades en los cinco países miembros y 1 millón para el apoyo logístico a la Secretaría de la CAN. ATRC II incluyó igual cantidad de recursos. Las actividades consistieron en asistencia técnica europea para la formación en áreas en las que se observaron deficiencias (comercio de bienes y servicios, contratación pública, inversión extranjera directa, propiedad intelectual) a la luz de la aplicación de los acuerdos de la OMC y de negociaciones comerciales futuras entre la UE y CAN (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2005b, p. 33). Uno de los logros del proyecto fue la automatización de la información del sistema andino judicial, a fin de alcanzar un mayor grado de transparencia (Mújica, comunicación personal, septiembre de 2006). También incluyó actividades para complementar Granadua y la reconfiguración de las Decisiones 425 (procedimientos administrativos de la Secretaría) y 500 (Reglamento del Tribunal Andino) (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2004b, pp. 176-177). Las actividades de ATRC 1 y 2 se iniciaron en enero de 2005 y terminaron en marzo de 2007.

Con respecto a Andestad, se había fijado un plazo de cuatro años para su culminación. Se inició en junio de 2005 pero concluyó finalmente en abril de 2010 —un año después de lo establecido—. Aunque en 1977 la CAN había creado un sistema estadístico regional y el Comité Andino de Estadística, las estadísticas oficiales elaboradas por cada país andino no eran compatibles en términos de cobertura y metodología (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2000a, p. 29). Por lo tanto, los objetivos principales de Andestad estuvieron dirigidos a mejorar la calidad de las estadísticas en la región y hacerlas semejantes a las nacionales. El segundo objetivo apuntaba hacia las diferentes oficinas nacionales de estadística de los países andinos, aportando entrenamiento del personal, estableciendo sistemas similares de colección de datos en los ámbitos de comercio, cuentas nacionales, pobreza, finanzas e inversión extranjera directa. Las actividades incluyeron diagnósticos específicos, grupos

La financiación total para los dos proyectos fue de 8 millones de euros, 5 millones de la UE y 3 de las naciones andinas.

técnicos de trabajo para todos los campos, la formación en estadísticas y la cooperación horizontal entre las dependencias nacionales de estadística. La participación de expertos europeos tuvo por objeto enseñar las prácticas europeas en materia de integración estadística. Como resultado, se desarrollaron dos proyectos de Decisiones (650 en estadísticas comunes para el transporte aéreo y 649 en la elaboración de las cuentas anuales nacionales) y dos proyectos de resoluciones (Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, 2005a; Mújica, comunicación personal, 2006).

Granadua, como ya se anotó, estaba vinculado al Acuerdo Marco de Cooperación de 1993, aunque se inició en mayo de 2000 y terminó en mayo de 2005. Sus principales objetivos fueron ayudar a los países andinos en la adopción de prácticas de gestión aduanera recomendadas por la OMC e incluidas en la legislación europea, formar los funcionarios gubernamentales responsables de aplicarlas y facilitar el intercambio de información entre los gobiernos andinos. El proyecto incluyó el sistema de valores, normas de origen y armonización de los regímenes aduaneros. La UE contribuyó con 1,9 millones de euros para el proyecto y los países andinos, 1.765 (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2003f). La CAN aceptó aplicar las recomendaciones de Granadua mediante la adopción de las tarifas integradas andinas, la Declaración Única de Aduanas y la armonización de los regímenes aduaneros en la Reunión Ministerial de Quirama, de junio de 2003 (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2004a, p. 32).

Otros proyectos como Predecan (apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina -ASR-B7-3100-99313), Drosican (Apoyo a la Comunidad Andina en el área de Drogas Sintéticas), Socican (Cooperación UE-CAN en acción con la Sociedad Civil) y FAT (Facilidad de Cooperación UE-CAN para la Asistencia técnica al Comercio), aprobados y firmados antes de 2007concluyeron entre 2009 y 2012 mientras que Intercan (Integración Económica Regional de la CAN), firmado en 2007, y Pradican (Programa Antidrogas Ilícitas), firmado en 2009, se encontraban aún en ejecución a septiembre de 2012. Es de destacar que los proyectos con mayor inversión de la UE son de corte social y político antes que económico (Ver Tablas 1 y 2 en Anexo), lo que indica una mayor preocupación por la estabilidad política y social de la región, así como también por el seguimiento y control del tráfico ilícito de drogas.

Predecan tuvo una evolución similar a negociaciones previas antes de su conclusión final, la cual fue también mucho más tarde que lo previsto inicialmente. Así fue firmado en 1999, ratificado en marzo 2003 para finalizar en abril 2012. El proyecto tenía un costo total de 12.450.000 euros, de los cuales 2.950.000 fueron aportados por la SGCAN y 9.450.000 por la UE. Su objetivo general era "contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de las personas y bienes expuestos a los peligros y riesgos naturales y promover el desarrollo sostenible en los países de la CAN", y se enmarcó dentro de las políticas regionales de prevención y atención de desastres (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2009). El proyecto diagnosticó la gestión de riesgo, desarrolló un marco conceptual común y el diseño de políticas comunes, junto con la armonización de políticas y acciones, planificación y desarrollo, educación y comunicación y participación y gestión local de desastres. Drosican (Proyecto ALA 2005/17 652 y Decisión 673) inició sus negociaciones en 2005, se firmó en febrero 2007 (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007a, pp. 3-5) y finalizó en mayo 2010. Contó con 510.000 euros de aporte andino y 2.550.000 europeos. El proyecto estuvo dirigido a apoyar la CAN en el área de drogas sintéticas con la elaboración de "una metodología que permitiera obtener información objetiva sobre la demanda y la oferta de drogas sintéticas y sus consecuencias para la sociedad en los países en cuestión" (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2009). Se esperaba que los gobiernos se capacitaran y elaboraran estrategias y programas nacionales encaminados a combatir el tráfico y uso indebido de esas sustancias. Socican, proyecto sobre participación de la sociedad civil (ALA/2005/17-302), que se pretendía terminar en octubre de 2009, concluyó finalmente en 2010. Socican buscaba contribuir a la profundización del proceso de integración, construir una zona andina de paz y fortalecer la democracia través de diferentes proyectos encaminados a apoyar el proceso de integración, la convivencia, la migración, los derechos humanos y de las mujeres. Socican permitió ejecutar 64 iniciativas regionales mediante 250 organizaciones sociales, en medio ambiente, seguridad alimentaria, derechos de los pueblos indígenas, género y desarrollo fronterizo. También se constituyeron 11 redes a partir de 327 eventos que congregaron a 75.000 personas de 4.000 organizaciones (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2010).

FAT (proyecto ALA-2005/17-605) fue firmado en diciembre de 2006 y concluyó en junio 2011. Contó con un presupuesto de 4.702.785 euros, de los cuales 1.652.785 fueron aportados por la CAN y 3.050.000 por la UE. Al igual que los proyectos sociales y políticos, este planteaba fortalecer la integración andina. La diferencia sustancial se encontraba en el énfasis del desarrollo de un mercado intra-andino, así como uno interregional con la UE. De esta forma se daría continuidad a los proyectos de cooperación y apertura económica característicos de los años 1990.

En resumen, las líneas centrales de la cooperación europea hacia CAN desde 1992 muestran: 1) el énfasis puesto en fortalecer la integración regional como mecanismo de desarrollo, a través de la asistencia técnica y el apoyo a las instituciones andinas; 2) la aparición de condiciones políticas que consagran valores y principios de interés para Europa en los acuerdos que se firman; y 3) los esfuerzos por convertir mecanismos comerciales previos, como el SGP, en un acuerdo birregional (sustituido más tarde por acuerdos de la UE con naciones individuales). Aumentaron los recursos de cooperación destinados a la región andina pero su efectividad fue afectada por las demoras en la ejecución de los proyectos, que pueden atribuirse a la lentitud del proceso burocrático europeo y a deficiencias en las instituciones andinas encargadas de llevarlos a cabo. Se mantuvo la inversión de la UE en proyectos de corte social (fortalecimiento y participación de la sociedad civil), y en los vinculados con el control del tráfico ilícito. También es de destacar la existencia de un co-financiamiento CAN-UE que mostraría un sentido de responsabilidad compartida en la cooperación.

Cooperación y ayuda técnica con instituciones de la integración andina

Como pudo observarse en la primera parte, uno de los énfasis más destacados de la cooperación europea hacia la CAN estuvo dirigido a fortalecer el proceso de integración regional andino y con ello una creciente institucionalidad e institucionalización de los procesos burocráticos. Una revisión de la estructura institucional adoptada en el Acuerdo de Cartagena de 1969 muestra que, si bien la integración andina tomó como punto de referencia el modelo institucional de la UE, hubo adaptaciones.

El Pacto Andino creó la Comisión y la JUNAC, como las principales instituciones, y el Comité Consultivo Económico y Social, como órgano auxiliar (Chaparro, 1974), con la CAF y el Fondo Andino de Reservas (FAR) como brazos financieros. Sin embargo, a diferencia de la integración europea que en su fundación incluyó una Asamblea Común y un Tribunal de Justicia, el Acuerdo de Cartagena no contemplaba ni un Parlamento ni un Tribunal de Justicia, dos organismos que probablemente han sido los más involucrados en el desarrollo de la supranacionalidad europea mediante el ejercicio de poderes de supervisión y garantía al respeto de los compromisos adquiridos por sus miembros (Bernales, 1973). Al mismo tiempo, en el caso andino, hubo una interpretación diferente de los nombres y funciones ya que la Comisión Andina era equivalente en funciones al Consejo de Ministros Europeo, con responsabilidad en legislación y formulación de políticas generales, y la JUNAC actuaba como la Comisión de la CEE, con responsabilidades técnicas y administrativas.

En 1979, cuando el Pacto Andino pasó a denominarse GRAN, los cambios en su aparato institucional incluyeron: 1) la incorporación del Parlamento Andino y el Tribunal Andino de Justicia como órganos principales del Acuerdo de Cartagena; 2) la división del Comité Consultivo Económico y Social en Consejo Consultivo Empresarial y Consejo Consultivo Laboral, elegidos por las principales organizaciones que representaban a empresas y trabajadores en cada país (art. 20, JUNAC, 1979); y 3) la creación del Consejo Presidencial Andino y del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE). Estos dos consejos actuaron, sin embargo, a título no oficial hasta 1996, ya que no fueron agregados en el texto del Acuerdo o en el Protocolo de Quito, de 1987.

A pesar de las aparentes similitudes con la estructura institucional europea, el Parlamento Andino no ha adquirido la función de promotor de legislación o la función legislativa que sí posee el Parlamento Europeo desde 1979. Solo funciona como un órgano de consulta. El Tribunal Andino de Justicia realiza las mismas funciones que el Tribunal Europeo, pero no tiene la capacidad de garantizar la ejecución de las sentencias pues depende de la voluntad política de los gobiernos y de los órganos de justicia nacionales para ejecutarlas. Los cambios se pueden ver también en las funciones de la Comisión, porque se le permitió la responsabilidad de mantener vínculos

permanentes con los órganos de decisión con el fin de coordinar programas y acciones para alcanzar los objetivos comunitarios.

En 1996, el Protocolo de Trujillo del Acuerdo de Cartagena dio a luz a la CAN, formada por los países miembros y los órganos del Sistema Andino de Integración (SAI). La nueva estructura incluyó el Consejo Presidencial Andino, el Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores (CAMRE), la Comisión, la Secretaría General, el Tribunal de Justicia, el Parlamento Andino, el Consejo Asesor Empresarial, el Consejo Consultivo Laboral, la Comunidad Andina de Fomento, el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), el Convenio Simón Rodríguez y todos los convenios que se suscribieran, además de la Universidad Andina Simón Bolívar, y los consejos consultivos, órganos o instituciones que se crearán (Art. 6, JUNAC, 1996). Aunque no se hizo distinción entre órganos principales y auxiliares, se admite que los últimos son auxiliares porque no hay ninguna mención de sus funciones en el Protocolo.

El Consejo Presidencial y el CAMRE se crearon en Europa con el fin de mantener la supremacía de los gobiernos nacionales frente a las instituciones supranacionales, lo que puede explicar la relativa facilidad con la cual se incorporaron a la CAN donde, con excepción del Tribunal Andino, las instituciones tienen una esencia intergubernamental. De hecho, en 1996, el Consejo Presidencial Andino se convirtió en el supremo órgano de decisión, responsable de la dirección política del proceso de integración y la evaluación de su desarrollo y resultados, así como de pronunciarse sobre las iniciativas y recomendaciones formuladas por otros órganos. El CAMRE, además de formular y coordinar la política exterior, ejecuta las decisiones del Consejo Presidencial Andino. Las decisiones tomadas por cualquiera de estos dos consejos forman parte del ordenamiento jurídico de la CAN; desde 1996, el CAMRE y el Consejo Presidencial toman decisiones con poderes similares dentro del orden jurídico andino. La Secretaría General (SGCAN), que remplazó a la JUNAC y es el órgano ejecutivo de la CAN, representa y sirve a los intereses de toda la comunidad (Art. 29), sigue las directrices del CAMRE y de la Comisión, formula iniciativas y recomendaciones, lleva a cabo estudios técnicos y coordina actividades (art. 30). También tiene una función política, ya que coordina y contacta a todos los órganos de toma de decisión de la CAN.

Los cambios en el Protocolo Trujillo demuestran la disposición de los gobiernos andinos para desarrollar instituciones más flexibles en un momento en que los principales objetivos de la integración se estaban transformando según los postulados del proceso de regionalismo abierto, promovido por la CEPAL. En cuanto a la incorporación del Consejo Presidencial Andino y de CAMRE, cabe señalar que en la UE su incorporación no disminuyó el poder de la Comisión, mientras que en la CAN esto significó menos poder para la Comisión y para la Secretaría. Además, mientras que el Parlamento Europeo y el Tribunal de Justicia de la UE han ganado fuerza significativa, en la CAN los órganos semejantes también lo han hecho pero en menor medida (Alter, Helfer, & Saldias 2011; Alter, Karen, & Guerzovich, 2009). Esta revisión de los órganos institucionales de la integración andina destaca las similitudes en los nombres (y estructuras) y diferencias (en funciones) con el modelo institucional europeo, lo que sugiere que la analogía institucional entre la UE y la CAN es más aparente y aún requiere mayor respeto de los países miembros por las normas emanadas de los órganos de integración subregional.

La Decisión 773, denominada "Reingeniería del Sistema Andino de Integración" (30 de julio de 2012) destaca que el Consejo Presidencial Andino y el CAMRE decidieron en 2011 iniciar la revisión y reingeniería de la estructura institucional del SAI, con la intención de adecuar la CAN a los retos del actual contexto internacional (crisis financiera), regional (surgimiento de Unasur y Alba-TCP) y de sucesos internos como el retiro de Venezuela. Llama la atención que esta Decisión encargó la consultoría para el proceso de reingeniería a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y a la Fundación Getulio Vargas (FGV), dejando de lado a la UE (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2012), cuyos fondos de cooperación tradicionalmente han favorecido la construcción y el desarrollo de las instituciones andinas.

El desarrollo normativo de la CAN y la influencia de la UE

En 1998, cuando el acuerdo marco UE-CAN de 1993 (denominado en Bruselas acuerdo de tercera generación) se ratificó y activó mediante la Decisión 329, la UE aumentó su contribución financiera para el apoyo de

la integración andina. Los programas de evaluación de 1997 (primera reunión de la subcomisión andino-europea), 1998 (nuevas fuentes de cooperación andino-europea) y el informe de 2002 sobre el Estado y perspectivas de la cooperación andino-europea (Secretaría General de la Comunidad Andina, 1997; 2002; Hillcoat, 1998) señalaron debilidades institucionales, no solo en la estructura de los órganos andinos, sino también en las acciones esperadas de esas instituciones. Según Cohen (2000, p. 109), esas acciones son la investigación y la información, la identificación de problemas que requieren soluciones comunes y la supervisión de la ejecución de los acuerdos, junto con la provisión de soluciones a los conflictos. También incluyen la elaboración de un cuerpo normativo capaz de hacer cumplir en los Estados miembros las obligaciones establecidas en las decisiones de la CAN, al igual que la garantía de que actuarán positivamente para el fortalecimiento de la integración.

Pero la CAN también incrementó su capacidad, lo que puede verse en el número y tipo de decisiones aprobadas. Bustamante (2006) encontró que, a partir de 1969 hasta 1996, 397 decisiones fueron aprobadas mientras que desde 1996 hasta 2005 ese número aumentó a 625. Así las decisiones aprobadas casi se duplicaron en diez años, y entre 2005 y julio de 2007, otras 46 decisiones fueron aprobadas, hasta alcanzar un total de 671 para ese entonces (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2007c). De 2007 a julio de 2012 la actividad legislativa de la CAN, en términos de Decisiones, ha sido extraordinaria. Se aprobaron 102 Decisiones en cinco años. Además de representar un incremento sustancial en la actividad normativa, estas decisiones se refieren principalmente a armonización de políticas (40 decisiones), libre comercio de servicios (34), relaciones exteriores (29), aduanas (27), arancel externo común (21) y en la agenda sociocultural y educativa (32). Destacan igualmente los temas de ambiente y desarrollo sustentable (12 Decisiones), estadística (16) y comunicación satelital (5), consistentes con las ideas contenidas en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 y en el Diálogo Político UE-CAN de la década del 2000, además de sus proyectos de cooperación para la CAN (Véase Tabla 3 en Anexo).

Los dos últimos acuerdos mencionados enfatizaron la promoción de la asistencia técnica para el fortalecimiento del proceso de integración.

Por lo tanto, las decisiones aprobadas y/o modificadas después de 1996 reflejaban el interés europeo en la consolidación de la unión aduanera andina, el refuerzo del papel de la CAN en las relaciones exteriores, la armonización de las políticas y el libre comercio de servicios. Estas decisiones cumplen el objetivo de construir un espacio integrado y son fundamentales para la negociación UE-CAN, porque la UE quiere garantías de que los productos, los servicios y las inversiones de Europa, que ingresen a la CAN bajo un acuerdo comercial, puedan circular libremente en la subregión (Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador, 2006). La creación de lazos más profundos entre los Estados miembros es una función de la integración y una de las razones que explican el mantenimiento de su organización. La UE ha tratado de apoyar el sentido de comunidad entre los países andinos por medio de proyectos socioculturales y educativos. Este aspecto puede considerarse un desarrollo positivo para la CAN y un aliciente para que los países andinos permanezcan integrados y cumplan sus obligaciones en un acuerdo UE-CAN.

Más específicamente la influencia de la UE en la normalización técnica de la CAN se observa en las Decisiones 534, 648, y 649, con desarrollos posteriores en las Decisiones 650, 727 y 740, que resultaron del proyecto Andestad. Así, la Decisión 650 plantea la creación de estadísticas comunitarias para transporte aéreo, la Decisión 690 crea un programa de difusión estadística, para armonizar conceptos estadísticos, comparar datos, mejorar métodos y procedimientos estadísticos, mientras que la Decisión 700 crea un programa estadístico comunitario en el cual se establecen los términos de referencia y actuación de los países miembros para recoger, procesar y difundir data estadística de la CAN. Decisiones posteriores (691,692, 697, 701, 702, 704,730, 731, 736, 753, 755, 756, 765,768) se refieren a políticas estadísticas sectoriales. Sin embargo, a pesar de la aprobación de este corpus normativo, falta completar especialmente lo relativo a la necesaria homogeneidad en todos los niveles político-administrativos. En armonización aduanera, la influencia de la UE se encuentra en las Decisiones 572, 670 y 671, como resultado del proyecto Granadua. Pero incluso en este caso, la aplicación y el seguimiento han sido lentos. Por otro lado, un hecho adicional que ha ayudado a la automatización de los sistemas aduaneros andinos es la necesidad de cumplir las obligaciones impuestas por organizaciones internacionales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre

Comercio y Desarrollo, la Organización Mundial de Aduanas, la OMC y la Organización Internacional de Normas.

En cuanto a la aplicación de las decisiones y la solución de conflictos, la CAN ha sido menos afortunada. Por ejemplo, la Decisión 399 (1997) estableció la libre circulación de mercancías a través de las fronteras por medios de transporte terrestre, pero solo se aplicó durante dos años. En mayo de 1999, una huelga de los trabajadores del transporte venezolanos bloqueó el tránsito de mercancías procedentes de Colombia durante más de una semana. Empresas venezolanas de transporte situadas en la frontera exigieron la revisión de la Decisión 399 y el gobierno de Venezuela estableció el trasbordo de mercancías colombianas a camiones venezolanos en la frontera. Colombia solicitó a la SGCAN considerar el asunto debido a que la normativa andina había sido vulnerada. La Secretaría determinó que la acción de Venezuela era contraria al artículo 5 del Tratado constitutivo del Tribunal Andino de Justicia y que ese país había desobedecido las Decisiones 327, 399, y 439. El caso fue llevado ante el Tribunal de Justicia de la CAN y este dictaminó en 2006 que Venezuela tenía incumplidas sus obligaciones como miembro de CAN (Tribunal de Justicia de 2006). Pero el gobierno venezolano continuó con sus acciones en la frontera, y, cuando la sentencia se hizo pública, Venezuela ya había abandonado la CAN. Este tipo de resultados, que no son extraños entre los actuales miembros de la CAN, se deben, en parte, a la limitada capacidad de las instituciones andinas para hacer seguimiento y obligar a los países miembros a cumplir las Decisiones.

En resumen, la UE ha invertido recursos financieros y asesoría técnica con el propósito de contribuir al fortalecimiento institucional y normativo de la CAN. La capacidad normativa andina se ha ampliado y fortificado en términos de facilitación de los procesos de proposición, negociación y aprobación de Decisiones, resoluciones y otros instrumentos jurídicos, lo que indica una mejor burocratización y el establecimiento de un lenguaje común andino. Desde este punto de vista se puede considerar que la UE ha tenido éxito en su objetivo de política exterior de promover el modelo europeo en la subregión. De la misma forma se crearon y desarrollaron el Tribunal y el Parlamento. No obstante lo anterior, aún hay diferencias en la cultura política, en los intereses nacionales y regionales, en los modos de

hacer las cosas que explican los retardos y desviaciones del propósito europeo. Ello, sin mencionar los impactos de la crisis económica global y de la misma región andina que se presenta escindida en dos modelos políticos y económicos.

Un balance y algunas perspectivas de la cooperación europea comunitaria con el regionalismo andino

La cooperación de las instituciones de la UE influyó en la construcción institucional de la CAN de la siguiente manera: entre 1992 y 2012 siguió las rutas generales de la cooperación europea para los países en desarrollo, evolucionando desde la ayuda al desarrollo hacia la cooperación económica (destinada a apoyar la integración subregional y el establecimiento de una asociación estratégica basada en el comercio recíproco y el diálogo político y social). Debe destacarse el rol de la ayuda técnica debido a que los procesos de formación de leyes y normas y de funcionarios han sido en buena medida procesos conjuntos, en los cuales la asesoría de expertos europeos ha estado siempre presente. También la cooperación combinó programas bilaterales, horizontales y subregionales, con menores cantidades de financiamiento para el último grupo.

Ha habido cuestionamiento de los resultados alcanzados por la cooperación europea (Torrent & Francia, 2005, p. 26), pero algunos logros institucionales de la CAN pueden vincularse a proyectos financiados por la UE —una mejor gestión de las aduanas y mejor registro de las estadísticas, la formación de negociadores de comercio internacional, la armonización de reglas y normas y los inventarios de las barreras comerciales, por ejemplo—. En todos ellos se esperaba que los proyectos contribuyeran a la negociación de un acuerdo comercial entre la UE y la CAN, al actuar como incentivo para que los gobiernos andinos los mantuvieran y los pusieran en práctica. La Tabla 1 muestra que estos proyectos de cooperación subregional han aumentado en presupuesto y en las áreas que cubren desde 1990. Las Tablas 1 y 2 del anexo muestran igualmente el incremento de la cooperación UE-CAN tanto en presupuesto como en número de proyectos desde 1997 hasta 2012. Pero también ilustran el impacto de la crisis financiera global puesto que en la Tabla 1 se observa que lo aportado en seis años (2006-2012) es inferior a lo ofrecido en solo dos años previos (2004-2006).

La UE ha dedicado considerables recursos al fortalecimiento institucional de la CAN y esos recursos se han utilizado de diversas maneras. La ayuda como cooperación fue seguida por "comercio, no ayuda", y contó con la cofinanciación de los órganos técnicos y administrativos de los países andinos en los programas. De esta manera, los recursos financieros se movieron desde la ayuda unilateral a los países andinos hacia un enfoque interregional, con la actuación de la Secretaría de la CAN como coordinador y participante en la gestión de fondos. Este movimiento fortaleció a la SGCAN como iniciador, supervisor y proveedor de soluciones a problemas comunes, pues después del Protocolo de Trujillo (1996) habían disminuido sus funciones. Aunque la CAN adaptó funciones y nombres de los órganos de la integración europea a su propia experiencia, aún se observa gran similitud en el organigrama formal de ambas experiencias de integración. Esto se puede ver en el plano normativo a partir de 1998, cuando el Acuerdo Marco de Cooperación UE-CAN y el proceso de regionalismo abierto reactivaron la integración andina (Bustamante, 2006). Las estructuras creadas en el Protocolo de Trujillo se asemejan a las de la UE en el papel protagónico que otorgan a los presidentes y los Ministros de relaciones exteriores con las Cumbres presidenciales o el Consejo Presidencial Andino y la CAMRE, por ejemplo. Así, la cooperación de la UE ha influido en la construcción institucional de la CAN, a pesar de que los esfuerzos europeos para fortalecer el Tribunal Andino de Justicia y el Parlamento Andino han sido menos exitosos en términos de los logros y el poder alcanzado. En la integración andina el Tribunal decide, pero sus decisiones son acatadas en menor proporción que en la UE, y el Parlamento sigue siendo un órgano de consulta que poco contribuye al proceso legislativo propiamente dicho.

Existe incertidumbre respecto al futuro institucional de la CAN debido a lo aprobado en la Decisión 773 sobre la delegación de la reingeniería del SAI en manos de agencias externas a la CAN (CEPAL y Fundación Getulio Vargas) sin participación de la UE. En reingenierías anteriores la asesoría europea se daba a los burócratas andinos, quienes confeccionaban el texto que se sometía a aprobación de los órganos decisorios (Consejo de Ministros con representantes de los países miembros). Luego de la aprobación, los países miembros ratificaban los cambios de forma individual.

Es decir, la asesoría se daba durante el proceso de revisión y se otorgaba a los equipos de la JUNAC o la SGCAN, por lo que, a pesar de la influencia externa, el proceso se mantenía bajo el control de la CAN y sus países miembros. Esta ha sido la primera experiencia en la cual la reingeniería se encomienda totalmente a agentes externos a la CAN y se entiende que mediante esta reingeniería se producirá la aproximación institucional CAN-Mercosur, señalada como necesaria desde la segunda mitad de la década de los noventa. Además, los vaivenes políticos en la subregión dieron lugar a otras instituciones de integración sudamericana. Estos cambios incluyen una revisión del papel de la UE en la integración tanto andina como sudamericana.

Tabla 1. Cooperación Técnica Europea con la CAN (1978- 2012)

ÁREAS	AÑOS	FONDOS EUROPEOS (Euros)
Agricultura y ganadería, industria, alimentos, madera y otros recursos de la madera, energía, promoción del comercio y creación de instituciones	**1978-1986**	**25 millones**
Industria, agricultura y ganadería, economía, comercio, energía y creación de instituciones	**1987-1999**	**17 millones**
"Apoyo al Programa Indicativo Regional Andino" (APIR) en aduanas, competitividad y estabilización regional	**2000-2004**	**6,3 millones**
Medio ambiente, prevención de desastres, comercio, estadísticas, sociedad civil, drogas sintéticas y de apoyo para la Evaluación	**2004-2006**	**29,1 millones**
Prevención de desastres, drogas sintéticas, desarrollo económico y social sostenible, inserción en la economía mundial, lucha contra la pobreza, sociedad civil.	**2006-2012**	**21,303 millones aprox.**

Fuente: Secretaría General de la Comunidad Andina (2006a; 2003b; 2012) y actualización del cuadro 9.1 de Bustamante y Giacalone, 2009

Ahora bien, un balance de la cooperación de la UE con la CAN entre 1992 y 2012 debe acompañarse de algunos señalamientos acerca del contexto internacional, regional e interno de la integración andina, para poder vislumbrar sus perspectivas. En el primer nivel, la crisis financiera global iniciada en 2008 en Estados Unidos y Europa ha afectado los recursos comunitarios europeos para sus programas de cooperación. Las discusiones en Bruselas para establecer las condiciones de la cooperación para el desarrollo 2014-2018, más que la disminución de los programas de cooperación o la ayuda propusieron enfocarla hacia los países menos desarrollados de la región (Vaudind'Imécourt, 2012).

En el contexto regional la CAN se ha visto afectada por el surgimiento de otros dos acuerdos —Unasur y Alba—, propuestas intergubernamentales, con poca institucionalidad, que contrastan con el esquema andino, relativamente inflexible dada su estructura clásica de organización de integración económica. Su estructura dificulta lograr acuerdos cuando existen diferencias marcadas en torno a la visión de sociedad a construir debido a que los procesos de votación requieren mayorías absolutas (Secretaría General de la Comunidad Andina, 2003e). Roy (2007) considera que existen tres campos en Sudamérica: 1) los gobiernos con acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la UE (Chile, Colombia y Perú); 2) los que han formado el Alba (Bolivia, Ecuador y Venezuela) y 3) el resto que mira hacia Unasur con la expectativa de que sirva de ancla frente al conflicto entre los otros dos grupos. Con este contexto, siguiendo la argumentación de Fernández (2008), la Unasur tiene sentido porque permite combinar la visión pragmática de la integración que tienen los países del Pacífico con la más ideologizada de los que aspiran a usarla como plataforma política.

En cuanto a si la posibilidad de firmar un acuerdo de asociación con la UE —que abarque comercio— es un factor importante para mantener a la CAN unida, se debe señalar que ciertamente el acuerdo con Colombia y Perú contribuyó a mantener a estos países dentro del esquema andino, porque ambos adelantaban estrategias comerciales y económicas que siguen las líneas del libre comercio y, más aún, están interesados en continuar esas estrategias. Pero durante la negociación de un acuerdo de asociación interregional con la UE se evidenció que esa posibilidad era ilusoria.

La negociación con la UE se inició después de la salida de Venezuela de la CAN, e incluyó el comercio porque además del interés europeo de ampliar el mercado andino para sus productos e inversiones, se encontraba la presión de Colombia y Perú para privilegiar el comercio intergrupos, pues Ecuador y Bolivia preferían ayuda y un comercio que permitiera libre acceso a mayor cantidad de productos andinos en la UE.

Según la versión oficial europea, la CE aceptó incluir el comercio porque un tratado con los países andinos impulsaría mejores condiciones económicas en ellos y limitaría, de esa forma, dos problemas de la subregión —el tráfico ilícito de drogas y la inmigración ilegal— que afectan a Europa (Dupret, 1996; Pachón, 2004). La UE mantuvo su propósito de obtener mayores beneficios negociando colectivamente con todos los andinos, en vez de individualmente. Pero cuando esto no fue posible adoptó una posición pragmática. Negociar con la CAN sin Venezuela aseguraba también otros objetivos no económicos de la UE: difundir los estándares europeos laborales y ambientales, fortalecer el respeto de los derechos humanos y la democracia en los países andinos; y mantener la cooperación para desarrollar una institucionalidad similar a la europea (Giacalone, 2010, p. 14). Bolivia y Ecuador[6] se retiraron de la negociación, pero se decidió seguir adelante y, en mayo de 2010, se firmaron dos acuerdos bilaterales: UE-Perú y UE-Colombia.

La importancia otorgada tanto a la cooperación europea como a la posibilidad de firmar un acuerdo de comercio CAN-UE puede evaluarse también a través del retiro de Venezuela. En realidad, ni los programas de cooperación de la UE ni la posibilidad de negociar un acuerdo comercial fueron un incentivo para que Venezuela permaneciera en la CAN. En su retiro Venezuela alegó la firma de tratados de libre comercio de Perú y Colombia con Estados Unidos La salida de Venezuela en 2006 se debió al surgimiento de divergencias internas respecto a los objetivos que cada país busca obtener como resultado de su participación en la integración andina.

[6] Ecuador se reincorporó en enero de 2010, después de la aprobación de un nuevo régimen del banano por parte de la UE.

En la CAN la debilidad originada por el retiro de Venezuela, y de su aporte al presupuesto de la organización, fue compensada con la culminación en 2006 del proceso de vincular un nuevo miembro asociado: Chile, que se había retirado del Acuerdo de Cartagena en 1973. Colombia y Perú encabezaron las conversaciones y gestiones para la entrada del nuevo miembro asociado. Además, esas discusiones promovidas por la diplomacia comercial de Perú y Colombia contribuyeron el establecimiento de un acuerdo comercial con México. Los dos países andinos firmaron además acuerdos comerciales con gobiernos de Asia Pacífico (Giacalone, 2010). En 2011, efecto directo de estos movimientos fue la constitución por Chile, Perú, Colombia y México de la Alianza del Pacífico, con Panamá, Costa Rica y Uruguay como observadores en proceso de eventual ingreso. Su objetivo es coordinar políticas económicas y comerciales y negociar de forma concertada con Asia Pacífico. Esta dinámica del regionalismo andino evidencia, en el marco de la cooperación europea con la CAN, dos hechos: un distanciamiento de la CAN respecto a la UE, por una parte; por la otra, resultados poco significativos del objetivo de una cooperación interregional UE-CAN.

En resumen, evaluar el impacto de la cooperación europea con la integración andina debe entenderse desde dos perspectivas. Primero, entre 1969-2012, el regionalismo andino se ha desarrollado tratando de emular el modelo y ejemplo de la integración europea, pero no logró hacerlo totalmente, por problemas más internos que externos. Segundo, los programas de cooperación europea han atravesado distintas etapas sin perder, en general, su objetivo de asemejar las estructuras de la integración andina a las europeas. Si a pesar de los esfuerzos, del tiempo y el dinero invertidos, sus resultados no han sido los esperados, esto plantea reflexiones tanto acerca de cuáles fueron las debilidades y limitaciones de los programas y proyectos de cooperación europea (excesiva burocratización, lentitud en concretar el financiamiento aprobado, etcétera) como sobre la forma en que esa cooperación resulta afectada por el cambiante contexto global y regional. En última instancia, la cuestión es si un acuerdo de integración puede modelar a otro u otros.

Referencias

Adiwasito, E., De Lombaerde, P., & Pietrangeli, G. (2005). On the Joint Assessment of Andean Integration in EU-CAN Relations. *Studia Diplomatica, LVIII*(3), 115-143.

Alarcón, A. (2005). *Les régions comme acteurs de la coopération entre l'Union Européenne et la Communauté Andine de Nations.* Génova: Institut Européen de l'Université de Genève.

Alter, K., Helfer, L., & Guerzovich, F. (2009). Islands of effective international adjudication: Constructing an intellectual property rule of law in the Andean Community. *American Journal of International Law, 103,* 1-47.

Alter, K., Helfer, L., & Saldias O. (2011). Transplanting the European Court of Justice: The Experience of the Andean Tribunal of Justice. *American Journal of Comparative Law, 1*, 629-664.

Arenal del, C. (1997). Los acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina (1971-1997). Evolución, balance y perspectivas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, *1*, 111-138.

Bernales, E. (1973). A*ctores políticos en la Integración Andina*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.

Bustamante, A. M. (2004). Desarrollo Institucional de la CAN. *Aldea Mundo*, *8*(16), 16-28

Bustamante, A. M. (2006). Perspectivas de la Comunidad Andina la luz de la Comunidad Sudamericana de Naciones. *Politeia, 29*(36), 201-222.

Bustamante, A. M., & Giacalone, R. (2009). An assessment of European Union Cooperation towards the Andean Community (1992-2007). En P. de Lombaerde & M. Schulz (Eds.), *The EU and world regionalism* (pp. 149-168). Aldershot: Ashgate.

Comunidad Andina. (enero 23 de 2012). *Países de la Comunidad Andina completan proceso de ratificación de Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación CAN-UE*. Recuperado de http://www.comunidadandina.

org/Prensa.aspx ?id=3097&accion=detalle&cat=NP&title=paises-de-la-comunidadandina-completan-proceso-de-ratificacion-de-acuerdo-de-dialogopolitico-y-cooperacion-canue

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa. (2000a). *Las relaciones entre la UE, América Latina y el Caribe. El diálogo socioeconómico interregional* (Informe de la Sección de Relaciones Exteriores del Comité Económico Social, 1999). Santiago de Chile: Autor.

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa. (2000b). *América Latina-UE. Documentación de Base 1999.* Santiago de Chile: Autor.

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa. (2004). *América Latina-UE. Documentación de Base 2003.* Santiago de Chile: Autor.

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa. (2005a). *América Latina-UE. Documentación de Base 2004.* Santiago de Chile: Autor.

Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa. (2005b). *25 años de cooperación interparlamentaria entre la UE y América Latina* (Documento de Trabajo, 1999). Luxemburgo: Autor.

Chaparro, A. (1974). *Manual de Integración Subregional Andina*. Caracas: Impro.

Cohen, I. (2000). Aspectos institucionales de la integración. Consideraciones Teóricas. *Revista Integración Latinoamericana, 43*(número especial), 109-121.

Comisión de las Comunidades Europeas (7 de abril de 2004). *COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL PARLAMENTO EUROPEO Y AL CONSEJO sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004* (COM(2004)220final). Recuperado de http://eur-lex.europa.eu/legalcontent/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52004DC0220&from=ES

Cruz, J. L. & Sobrino, J. M. (1997). A Uniao Europeia e a transformacao do Pacto Andino na CAN *Temas de Integración,* 2(3), pp. 5-51.

Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. (2005). *Nota de Prensa*. Recuperado de www.delcol.cec.eu.int/es/ue_colombia

Delegación de la Comisión Europea para Colombia y Ecuador. (2006). *Euronotas,* (36). Recuperado de www.delcol.cec.eu.int/es/novedades/boletin

Dupret, P. E. (1996). La condicionalidad en el centro de la diplomacia europea con los países de la periferia. En: L. C. Arenas, & P. E. Dupret (Eds.), *La condicionalidad en las relaciones internacionales: sirve para la protección de los derechos humanos?* (pp. 93-105). Bogotá: Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos.

Fernández, G. (2008). Notas sobre la Comunidad Andina. En F. Calderón (Comp.), *Escenarios políticos en América Latina* (pp. 303-333). México: Siglo XXI.

German Federal Foreign Office Press Realease. (2009). Centro alemán de información. Recuperado de http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/en/Europa/Aussenpolitik/Regionalabkommen/LateinAmerika.html

Giacalone, R. (2010). Situación y perspectivas de la Comunidad Andina a principios del Siglo XXI. *Aldea Mundo, 15*(30), 9-20.

Hadfield, A. (2007). Janus advances? An analysis of EC development policy and the 2005 Amendment Cotonou Partnership Agreement. *European Foreign Affairs, 12*(1), 39-66.

Hillcoat, G. (1998). Nuevos frentes de cooperación andino-europea. Informe Preliminar (SG/di118, 22 de octubre de 1998). Perú: Autor.

Instituto de Comercio Exterior de Venezuela. (1995). *Las preferencias andinas de la UE: Oportunidades para Venezuela*. Caracas: Autor.

JUNAC. (1979). *Acuerdo de Cartagena* (Texto oficial). Lima.

JUNAC. (1988). *Acuerdo de Cartagena (Texto Oficial Codificado). Tratado de Creación del Tribunal Andino de Justicia*. Lima.

JUNAC. (1989). *Informe de Cooperación Técnica: 1989. Lima, Noviembre 14* (COM/LVII-E/di 01/ CENDOC:JUNAC).

JUNAC. (1996). *Protocolo Modificatorio del Acuerdo de Integración Subregional Andino (Acuerdo de Cartagena)*. Trujillo, Perú.

Keohane, R. (1984). *After hegemony. Cooperation and discord in the world political economy.* Princeton: Princeton University Press.

Levi, M. (2005a). La Comunidad Andina y el referente de la Unión Europea. En J. Roy, J. M. Lladó & F. Peña (Eds.), *La Unión Europea y la integración regional* (pp. 267-295). Buenos Aires: Universidad Tres de Febrero.

Levi, M. (2005b). Estado de las relaciones UE/CAN. En *De Guadalajara a Viena: Hacia una cumbre nueva* (pp. 93-100). Santiago de Chile: Celare.

Marulanda, C. (1996). Las relaciones de la Comunidad Andina y la Unión Europea. En P. Leiva (Ed.), *América Latina y la Unión Europea construyendo el siglo XXI* (pp. 159-201). Santiago de Chile: Celare.

Nunes, M. T. (2004). *Eventual inicio de negociaciones de un acuerdo que incluya un tratado de libre comercio entre la UE y la* CAN (XII Programa de Pasantías CAN-BID/INTAL).

Pachón, R. (2004). Hacia un nuevo vínculo en las relaciones entre la UE y la CAN: los referentes de gobernanza y la visión europea de seguridad respecto a América Latina. *Desafíos, 10*, 94-122.

Peña, F. & Torrent, R. (2005). *Hacia una nueva etapa en las relaciones UE-AL. Un diagnóstico inicial*. Barcelona: OBREAL.

Regional Strategy Paper 2007-2013. (2007) . Recuperado de www.europa.eu.int/comm/external_relations/la

Revised Regional Indicative Programme 2004-2006. (2004). Recuperado de www.europa.eu.int/comm/external_relations/la

Ribeiro-Hoffmann, A. (2003). *A more cooperative EU foreign policy towards Latin America's Southern Cone States? The case of foreign direct investment, 1980-2000.* Trabajo presentado en LASA Congress, Dallas, Texas.

Rodríguez, A. (1999). Las relaciones de cooperación de la UE con América Latina. *Revista de Estudios Regionales, 55,* 251-296.

Rouquayrol, L., & Herrero, S. (2006). *Guía sobre la cooperación UE-América Latina 2006*. Madrid: Al-Invest-CEFICALE.

Roy, J. (2007). The Impasse of the EU. Implications for Latin America and the Caribbean. [newsletter]. *Network of European Union Centers of Excellence*. Recuperado de www.unc.edu/euce/newsletter/07/newsletter

Secretaría General de la Comunidad Andina. (1997). *Informe de la Primera Reunión de la Subcomisión MixtaAndino-Europea*. Recuperado de www.comunidaandina.org

Secretaría General de la Comunidad Andina. (1999). *Apoyo a la Prevención de desastres en la CAN* (Convenio Nº ASR/B7-3100/99/313). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2001a). *Cooperación UE/CAN: Estado actual de los proyectos regionales suscritos con la SGCAN* (SG/di 706). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2001b). *Programa de Cooperación en Estadística Unión Europea-Comunidad Andina. Áreas del programa de armonización estadística y fortalecimiento de los sistemas estadísticos comunitarios 2002- 2005*. Recuperado de www.comunidadandina.org/ documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2001c). *Informe final del Seminario sobre el Proceso de Integración en Materia Judicial y Policial: Perspectivas de la UE y de la CAN*. Recuperado de www.comunidadandina.org/ documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2002). *Estudio sobre el Estado Actual y las Perspectivas de las Relaciones Económicas Comerciales entre la CAN y la UE*. Recuperado de www.comunidanadina.org

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2003a). *Proyecto GRANADUA. Memoria*. Recuperado de www.comunidadandina.org

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2003b). *SG/di563*. Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina (2003c). *Hacia un Nuevo Acuerdo Político y Cooperación entre la CAN y la UE. Ayuda Memoria. Vouliagmeni, Grecia* (SG/di500). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2003d). *Ayuda Memoria "Reunión Técnica de Evaluación Conjunta CAN- CE sobre el aprovechamiento del SGP Andino". Quito, 21 y 22 de noviembre de 2002* (SG/di516). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2003e). *Codificación del Acuerdo de Integración Subregional Andino. Acuerdo de Cartagena. Quirama, Antioquia, Colombia* (Decisión 563). Recuperado de http:// www.sice.oas. org/trade/junac/decisiones/dec563s.asp

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2003f). *Acta de la VI Reunión de Alto Nivel del Diálogo Especializado en Materia de Drogas entre la CAN y la UE. Cartagena de Indias, Colombia, 28 de mayo* (SG/ di529). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2004a). *Informe de la Reunión del Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores con el Comisario de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea, Christopher Patten* (SG/ di596). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2004b). *Integración para el desarrollo. Plan de Acción, Programas y Proyectos* (SG/dt 277.1). Recuperado de www.comunidanadina.org

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2005a). *Metas de la integración andina para la valoración conjunta con la UE* (SG/dt 284). Recuperado de www.comunidadandina.org

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2005b). *UE-CAN Asistencia Técnica Relativa al Comercio (ATRC).* Recuperado de www.comunidaandina.org

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2005c). *Informe de las Reuniones del VI Diálogo Especializado de Alto Nivel en Drogas entre la CAN y la UE y de la V Reunión del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas entre la UE, América Latina y el Caribe.1.9.4* (SG/di519.). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2005d). *Cooperación UE-CAN en acción con la sociedad civil* (Convenio n.° ALA/2005/17-30). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2005e). *Apoyo a la CAN en el área de Drogas Sintéticas* (Convenio n.° ALA/2005/17-652). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006a). *Evaluación de la cooperación técnica UE-CAN* (SG/dt 346). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2006b). *Evaluación de la Cooperación Técnica UE- CAN* (SG/dt346 1.13.12). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2007a). *Estado de situación de los proyectos de cooperación técnica internacional con la UE* (SG/dt 388). Recuperado de www.comunidadandina.org/documentos

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2007b). *Elementos a considerar para la negociación de un acuerdo de asociación entre CAN-UE*. Recuperado de www.comunidadandina.org

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2007c). *Decisiones vigentes por orden numérico*. Recuperado de www.comunidadandina.org/normativa/ dec/decnum.htm

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2009). *El proyecto PREDECAN*. Recuperado de http://www.comunidadandina.org/predecan/predecan.html

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2010). *Cierran Proyecto CAN-UE "SOCICAN" con llamado a continuar esfuerzos para promover participación ciudadana*. Recuperado de http://www.comunidadandina.org/prensa/notas/np26-2-10.htm

Secretaría General de la Comunidad Andina. (2012). *"Reingeniería del Sistema Andino de Integración"* (Decisión 773). Recuperado de http://www.comunidadandina.org/Normativa.aspx#

The Economist Intelligence Unit. (1968). *The crisis of Latin American integration*. Londres: Autor.

Torrent, R., & Francia, J. R. (2000). *Las relaciones UE-América Latina en los últimos diez años: El resultado de la inexistencia de una política*. Barcelona: OBREAL-EULARO.

Tratado de Maastricht. (febrero de 1992). *Diario Oficial* DO C 191 de 29.7.1992.

Tribunal de Justicia. CAN. (2006). Acción de Incumplimiento 46-AI-99. Acción de incumplimiento interpuesta por la SGCAN contra la República de Venezuela, al adoptar ésta una serie de medidas aplicables al transporte internacional de mercancías por carretera. Quito. Recuperado de www.tribunalandino.org.ec

Unión Europea. (2002). *Regional Strategy: Andean Community of Nations, 2002-2006*. Recuperado de http://eeas.europa.eu/andean/rsp/02_06_en.pdf

Unión Europea. (2007). *Regional Strategy Paper 2007-2013:* Recuperado de: www.europa.eu.int/comm/external_relations/la

Valette, M. (2007). Le nouveau schéma européen de preférences tarifaires generalités. *Revue du Marché Commun et de l'Union européenne*, *506*, 163-171.

Vaudind'Imécourt, L. (2012). *MEP's want aid to Latin America maintained*. Recuperado de http://europolitics.info

Villagómez, M. (2005). The future of EU-CAN relations: A comment. *Studia Diplomatica*, *58*(3), 73-76.

Wagner, A. (2005). Relations between the Andean Community and the EU. *Studia Diplomatica 58*(3), 61-71.

Anexos

Tabla 1. Cooperación Económica de la UE para la CAN (1997-2012)

PROYECTOS	FECHAS	CAN (Euros)	UE (Euros)
GRANADUA. "Fortalecimiento de la Unión Aduanera en los países del Grupo Andino" (1 ASR/B7-3111/IB/96/126)	Firmado: 1997 iniciado en 2000 y finalizado en 2005	2,2 millones (1.775, países miembros; 435, Secretaría).	1,2 millones
ANDESTAD "Cooperación en Materia de Estadísticas" (ASR/AIDCO/2002/0390)	Iniciado en enero de 2003; finalizado en abril de 2010	3 millones	5 millones
ATRC1 Y 2 "Proyecto en materia de asistencia técnica relativa al comercio" (ALA/2003/5759).	Iniciado en 2005 Finalizado en agosto de 2007	1 millón	8 (4 +4) millones
"Asistencia Técnica al proceso de valoración conjunta UE- CAN". (ALA/2005/17-555)	2005-2006	891.000	59.000
CALIDAD "Programa en materia de calidad" (ASR/B7/311/IB/96/188)	Firmado en 1997, iniciado en 2000, finalizado en 2005	1 millón	2,3 millones
COMPETENCIA "Armonización de las reglas de la competencia en la región andina" (ASR/B7/3100/IB/98/0099)	Firmado en junio de 2001, finalizado en diciembre de 2006	1,5 millones	2 millones
"Estudio sobre el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre la CAN y UE"(ASR/RELEX/2001/0131)	Firmado en noviembre de 2001, finalizado en 2002	235.000	500.000

PROYECTOS	FECHAS	CAN (Euros)	UE (Euros)
Encuentro técnico de evaluación conjunta para la mejora de la ejecución del SGP andino	Quito, 21 y 22 de noviembre de 2002	ND	ND
FAT "Facilidad de Cooperación UE-CAN para la Asistencia Técnica al Comercio (ALA-2005/17-605)	Firmado en diciembre de 2006, finalizado en junio de 2011	1.652.785	3.050.000
INTERCAN "Integración Económica Regional de la CAN"	Firmado en diciembre de 2009. En ejecución	2.420.000	6.500.000

Fuentes Secretaría General de la Comunidad Andina (2001a; 2001b; 2001c; 2006b; 2005a; 2003b; 2005b; 2012) y actualización del cuadro A.9.1. de Bustamante y Giacalone, 2009.

Tabla2. Proyectos de la UE hacia la CAN en áreas de cooperación política y social(1998-2012)

Proyectos	Fechas	Fondos Andinos (Euros)	Fondos Europeos (Euros)
SGP- Régimen-Droga**	1) 18 de diciembre de 1991 2) Diciembre de 2000	ND***	ND (beneficio exportaciones andinas hacia la UE por eliminación aranceles a productos acordados)
Cooperación y asistencia técnica en la lucha contra las drogas	12 de febrero de 1998	ND	ND

continúa...

Proyectos	Fechas	Fondos Andinos (Euros)	Fondos Europeos (Euros)
PREDECAN "Apoyo a la prevención de Desastres en la Comunidad Andina" (ASR/B7-3100/99/313)	Firmado en 1999, ratificado en marzo de 2003, finalizado en abril de 2012	2.950.000	9.450.000
Seminario Integración judicial y política: perspectivas de la UE y la CAN	Lima, del 3 al 6 de diciembre de 2001	ND	ND
Estrategia de Biodiversidad Andina	Empezó en 2000	ND	ND
SOCICAN "Cooperación UE-CAN en acción con la Sociedad Civil"ALAl2005117-302	Firmado en abril de 2006, finalizado en octubre de 2010	620.000	4.100.000
	Firmado en febrero de 2007, finalizado en mayo de 2010	510.000	2.550.000
CESCAN 1 "Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la Comunidad Andina" Convenio n.º DCI-ALA/2007/018-993	Firmado en mayo de 2008, finalizado en mayo de 2012	2.948.951	6.500.000
CESCAN 2 "Apoyo a la Cohesión Económica y Social de la Comunidad Andina" DCI-ALA/2009/20-391	Firmado en diciembre de 2010 (activo a partir de julio de 2012)	1.748. 092	6.500.000
PRADICAN "Programa Antidrogas Ilícitas en la CAN"	Firmado en 2009. En ejecución	1.770.000	3.250.000

* Asistencia técnica, investigación y estudios, intercambio de información y conocimiento técnico, encuentros y seminarios, infraestructura del desarrollo, uso de nuevos mecanismos financieros y otros.

** Desde 1998, todas las acciones relacionadas con la lucha antidrogas se basan en el concepto de corresponsabilidad, adoptado en el encuentro UE/CAN, durante la cumbre del Grupo de Rio presentado en Cochabamba, Bolivia. 1996.

*** ND = No hay datos

Fuentes: Secretaría General de la Comunidad Andina (2003f; 2003a; 2003d; 2003c; 2001a; 2001b; 2004a; 2005a; 1999; 2005b; 2006b; 2003b; 2012) y actualización del cuadro A.9.2 de Bustamante y Giacalone, 2009.

TABLA 3: Decisiones de la CAN por área (aprobadas o modificadas desde 1998[1] hasta 2012)

Decisiones	Aprobadas	Modificadas	Total
Institucional	773, 760, 710,623, 500	563, 471, 464, 409, 406, 405, 404, 394	13
Libre comercio de bienes	717,705,685, 637, 474, 457, 456, 452, 451		9
Arancel Externo Común	746, 695,693, 688, 667, 576, 575, 535	663, 628, 626, 620, 612, 580, 577, 569, 564, 533, 485, 466, 465	21
Desarrollo agrícola y pecuario	769,767, 764, 754, 737, 733, 708, 692, 686,685,684,621, 455	436	14
Competencia comercial	608		1
Integración económica regional	749, 748, 723		3
Asuntos aduaneros	771,770, 766, 752, 728, 722,716, 693,636, 618, 617, 574, 573, 572, 571, 478	703, 675, 671, 670, 657, 653, 617, 627, 611, 521, 477	27
Normalización técnica	740, 727,650, 649, 648, 647, 646, 615, 610, 565, 562, 556, 544, 534, 511, 506, 488		17

continúa...

[1] Esta revisión comienza en 1998 debido a que el acuerdo marco de Cooperación UE-CAN firmado el 26 de junio de 1993 completó su proceso de ratificación en ese año.

Decisiones	Aprobadas	Modificadas	Total
Libre comercio en servicios	696, 694, 687, 683, 682, 681, 677, 676, 611, 609, 582, 526, 510, 491, 487, 467, 359, 358, 331	659, 634, 629, 561, 532, 489, 484, 481, 473, 399, 398, 393, 390, 361, 360	34
Relaciones Exteriores	759, 738, 732 (participación de países de Mercosur en órganos de CAN), 666, 645, 641, 613, 598, 595, 587, 552, 542, 540, 476, 475, 458, 454, 431, 382, 380, 367, 362, 355, 339, 338, 334, 329	667, 499,	29
Armonización de políticas	700, 679, 639, 600, 599, 578, 557, 543, 536, 512, 497, 453, 402, 388, 384, 375, 371	652, 651, 635, 622, 579, 520, 518, 496, 495, 482, 470, 469, 468, 461, 433, 432, 430, 413, 411, 410, 403, 392, 383	40
Estadística	768,765,756,755,753,73 6,731,730,704,702,701, 700,697,690,691,692		16
Propiedad intelectual	689, 391, 351, 345, 344	632, 448, 423, 366	9
Integración física y fronteriza	751, 734,585, 502, 501, 459		6
Libre movimiento de personas	750, 719, 709, 678,603, 550, 548, 526, 525, 503, 397	655, 625, 504	14
Agenda sociocultural y educativa	758, 745,744, 742, 711, 674,668, 601, 594, 593, 592, 590, 586, 582, 558, 553, 551, 547, 546, 545, 541, 539, 528, 524, 516, 460, 449, 445, 412	588, 584, 583	32
Lucha contra las drogas	712, 673, 614, 602, 587, 549, 505,		7
Ambiente y desarrollo sostenible	763, 762,729, 713, 699,596, 591, 555, 529, 523, 535, 391		12
Comunicación satelital	724, 715, 672	707, 654	5
Total	**224**	**85**	**309**

Fuente: Elaborado a partir de www.comunidadandina.org/normativa.asp y actualización del cuadro A.9.3 de Bustamante y Giacalone, 2009.

Capítulo 12.

(RE) PENSANDO EL REGIONALISMO UNIÓN EUROPEA – AMÉRICA LATINA DESDE LAS REDES DE RESISTENCIA Y SOLIDARIDAD

Rosalba Icaza*

Desde la perspectiva oficial, la promulgación del Acuerdo Estratégico (AE) de 1999 entre países de América Latina y el Caribe (ALC) y la UE inauguró un periodo distinto en las interacciones trasatlánticas de ambas regiones[1]. Dicho acuerdo buscaba transformar las relaciones de cooperación Norte-Sur y de ayuda al desarrollo —que habían mantenido los países integrantes de la UE con los países de ALC— con base en una relación de socios estratégicos y tres componentes centrales: diálogo político, cooperación y, sobre todo, libre comercio. Desde su promulgación y entrada en funcionamiento el AE, como marco de gobernanza birregional, enfrentó la oposición de diversos sectores sociales en ALC y la UE, los cuales cuestionaron hasta qué punto sería promovido un desarrollo sostenible, incluyente y democrático. Diversas estrategias de cabildeo fueron entonces empleadas por actores sociales, a nivel local, nacional y supraestatal con la finalidad de reformar el AE. En forma paralela, se establecieron mecanismos para la participación ciudadana dentro y fuera de los

* Profesora titular en el International Institute of Social Studies de la Universidad Erasmo de Rotterdam. <icaza@iss.nl>

1 Una versión anterior del argumento central de este capítulo puede encontrarse en Icaza, 2010 e Icaza 2012b. Agradezco a los editores de *Third World Quarterly* el permitirme reproducir secciones del artículo en estas páginas.

dispositivos oficiales de decisión. La resistencia al AE y la movilización social que le acompañó desde su inicio estimularon en algunos gobiernos de ALC y en la Comisión Europea, el interés por abordar ciertas preocupaciones señaladas por las redes de solidaridad y resistencia frente al neoliberalismo de ambas regiones. Esto derivó en la reforma de procesos y mecanismos de toma de decisiones oficiales y en el establecimiento de esquemas de Responsabilidad Social Corporativa (Icaza, 2012a).

Para el año 2006, la Comisión Europea puso en marcha la estrategia "Europa Global" la cual para las redes de resistencia, disenso y solidaridad frente al neoliberalismo en ambas regiones fortalecía y promovía los derechos del capital privado por encima de sus responsabilidades[2]. Los Tribunales Permanentes de los Pueblos contra las Multinacionales Europeas y el Neoliberalismo (TPP) fueron establecidos en ese mismo año como parte de las estrategias y prácticas de resistencia, solidaridad y disenso que venían buscando contrarrestar la gobernanza neoliberal que enmarcaba las relaciones oficiales ALC-UE, pero además el proyecto "Europa Global".

Los TPP fueron inaugurados en Viena como una iniciativa coordinada por la red birregional *Enlazando Alternativas* y en la cual participan ONG, *think thanks*, y organizaciones sociales con sede en los países de ambas regiones[3]. Desde entonces, los TPP han formado parte de la campaña de concientización sobre las violaciones a los derechos humanos y medioambientales que sistemáticamente realizan las corporaciones multinacionales con sede en países de la UE y/o subsidiarias en países de ALC. Desde la experiencia de las prácticas mediante las cuales los TPP identifican las responsabilidades de los actores privados en la violación de derechos humanos y medioambientales, es posible visibilizar cuestionamientos fundamentales

---

2 Existen diversos documentos que podrían citarse como representativos de esta posición frente a la estrategia "Europa Global" y que han sido producidos por organizaciones civiles y movimientos sociales. Recientemente, varias redes de organizaciones civiles resumen estas posiciones en el documento "Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: Obstáculos para el desarrollo sostenible" que puede accederse en: http://www.observatorioueal-alop.eu/wcm/

3 www.elazandoalternativas.com

que se plantean a supuestos teóricos y epistémicos sobre la noción de regionalismo. En particular, es posible cuestionar el regionalismo como una interacción meramente Estado-céntrica y que converge "naturalmente" con los principios y presupuestos del neoliberalismo. Una visión que ha sido (re) producida en la academia más tradicional dentro de las disciplinas de Relaciones Internacionales (RI) y Economía Política Internacional (EPI). Precisamente desde estas disciplinas, el constructivismo social ha analizado el regionalismo en América del Norte como una "construcción social" producto de procesos de comprensión intersubjetiva de normas e ideas en las cuales los Estados nacionales son un actor central pero no único. De igual forma, en otros trabajos he argumentado que el regionalismo emana de, e influye en, procesos tales como dinámicas de democratización nacional y de consolidación institucional promovidos por grupos sociales en espacios nacionales y locales (Icaza, 2007). En esta ocasión, el análisis busca dar un paso más allá en el proceso de (des)naturalización del regionalismo como un mero asunto de Estados nacionales.

En las visiones más tradicionales de RI y EPI, el regionalismo resulta un mero asunto de Estados y/o del cual se ignora la existencia de economías y subjetividades que nunca han sido totalmente capitalistas (Icaza, 2012b). Sin embargo, en este capítulo partimos de la comprensión del regionalismo a partir de aquello que ha sido suprimido y hecho invisible por explicaciones centradas en sus procesos y condiciones estructurales, patrones culturales dominantes de largo plazo y/o sus agentes más poderosos y visibles (Icaza 2009a, 2012a). Esta mirada sobre el regionalismo, alternativa a los enfoques Estado y capital céntricos, requiere especificar aquellos mecanismos, procesos, agentes y estructuras "no tradicionales" y por ello menos visibles pero que sin embargo participan en la construcción y reconstrucción (material y cognitiva) de las regiones. Es por ello que me concentro en el rol que la resistencia, el disenso y la solidaridad social en red puede jugar al fracturar la idea de que el marco de gobernanza ALCUE y su convergencia con el neoliberalismo ha estado libre de críticas y cuestionamientos. Más específicamente, analizo de qué manera los TPP han logrado establecer una base frágil pero potencialmente emancipadora para las interacciones ALC-UE, al mostrar que el sistema opresivo — capitalista, patriarcal y

racista— en el que se sustenta tanto el AE de 1999 como la estrategia "Europa Global" de 2006 se encuentran *lejos de ser un hecho consumado*[4].

De esta manera, la perspectiva sobre la gobernanza interregional que se enfatiza en este análisis no solo aborda su naturaleza policéntrica y múltiple, sino su permanente estado de sujeción a diversas impugnaciones y negociaciones que suceden en espacios y vías formales e informales, entre instituciones multilaterales, instituciones públicas-privadas, corporaciones, movimientos sociales y redes políticas[5]. Al seguir esta perspectiva, la gobernanza interregional hace referencia a los acuerdos, reglas y las instituciones que conducen las interacciones ALC-UE —de las cuales el AE de 1999 es solo una expresión institucional oficial— y que han estado sujetas a un proceso permanente de disenso, impugnación y renegociación de sus significados y alcances.

Desde el llamado "Nuevo regionalismo" y la "Economía política internacional de lo cotidiano" se ha buscado integrar las prácticas concretas-cotidianas y la movilización social como co-constructoras del regionalismo y/o procesos globales (Marchand, Boas, & Shaw, 1999, p. 904; Hobson y Seabrooke, 2007). Sin embargo, las reflexiones de este capítulo no buscan simplemente aplicar estas perspectivas para analizar el rol de los TPP. Acá también se explora cómo las prácticas de justicia cognitiva que ponen en marcha contribuyen a la (re)construcción de interpretaciones determinantes sobre región y regionalismo (Icaza, 2009a). Para ello, el capítulo asume que la literatura sobre regionalismo en EPI y RI no ha mostrado interés por hacer visibles las dimensiones culturales, de género e imperialistas de las interpretaciones dominantes sobre "región" y "regionalismo". Como resultado, las experiencias de resistencia, disenso y solidaridad transnacional

---

4 En este capítulo empleo la caracterización que Sawyer y Gómez (2009) establecen de la *gubernamentalidad* transnacional de la industria extractiva de recursos como un hecho que está lejos de estar consumado (*far from a fait accomplit*). Esta caracterización resulta relevante para pensar prácticas de justicia cognitiva y cómo estas pueden contribuir a revelar las fracturas del sistema de múltiples opresiones. Un punto que explico más adelante en el texto.

5 Para una discusión sobre esta conceptualización de gobernanza a nivel global véase Saguier (2007).

en red donde se hacen visibles tales dimensiones son *activamente producidas como no existentes*, como irrelevantes para teorizar el regionalismo entre ALC y la UE (Sousa Santos, Boaventura, Nunez & Meneses, 2007).

El análisis se sustenta en una cuidadosa interpretación de documentos oficiales producidos por los TPP, en actividades de trabajo de campo que incluyeron la observación participante en sesiones de los TPP en Viena (celebrada en 2002) y Guatemala (celebrada en 2008), y en entrevistas a sus organizadoras y participantes (en 2009-2011). Conviene mencionar que dialogué con las organizadoras y participantes de los TPP desde mi posición de feminista mexicana de origen mestizo, vinculada con un centro europeo de enseñanza e investigación sobre desarrollo y cooperación internacional. Inevitablemente, estas identidades caracterizan y limitan las interpretaciones que se presentan aquí. Pero, no obstante, el objetivo es contribuir a los debates recientes sobre la necesidad de un intercambio intercultural crítico en las áreas de EPI y RI.

El capítulo está dividido en cuatro secciones. La primera examina la literatura en EPI y RI, principalmente en inglés, que aborda los temas de gobernanza global, regionalismo y resistencia. Asimismo, introduce brevemente las contribuciones que las nociones de justicia cognitiva, desarrollada por Sousa Santos, y resistencia como cuestionamiento, desarrollada por Lugones, ofrecen para comprender de qué manera los TPP permiten repensar el regionalismo. La segunda sección presenta algunas de las tendencias del regionalismo ALC-UE al desarrollar una imagen de la gobernanza como una red de mecanismos de toma de decisiones y programas con implicaciones y acciones concretas en las comunidades y personas de ambas regiones. La tercera sección precisa la experiencia de los TPP enfocándose en sus contribuciones y tensiones internas en relación con la gobernanza oficial ALC-UE. Finalmente, a manera de conclusión, son desarrolladas unas reflexiones generales.

Gobernanza global, regionalismo y resistencia

En las últimas décadas, la literatura de RI y EPI sobre gobernanza global ha conectado la emergencia de esta con la transformación de formas

tradicionales de autoridad y soberanía estatal (Camillieri y Falk, 1992; Scholte, 2004).En la llamada era post-Westphalia pareciera que los Estados son cada vez menos capaces de ejercer un control supremo y exclusivo sobre su territorio como lo hicieron en coyunturas históricas pasadas. Por otra parte, se ha enfatizado que esas transformaciones en la gobernanza global no tuvieron lugar en un vacío, sino en una coyuntura particular en donde el dominio material, institucional y discursivo de los marcos de política neoliberal prescribieron la liberalización, desregulación y la integración económica basada en una perspectiva de desarrollo que ha privilegiado el sector de exportaciones en las economías del Sur. No ha de sorprendernos entonces que en esta literatura exista un remarcado interés por encontrar formas eficientes de administración y control que contribuyan a obtener certeza y legitimad. En particular, esta literatura menciona las tendencias de interdependencia y conectividad que han generado problemas que son demasiado grandes para ser manejados por un solo Estado-nación, tales como la migración, las epidemias, el terrorismo, etcétera. Desde esta perspectiva, los mecanismos de gobernanza, tales como el Acuerdo Estratégico ALC-UE, parecieran contribuir a la solución de problemas que pudieran ocurrir dentro, entre y a través de estas dos regiones.

En esta literatura, la gobernanza global se ha explicado como una construcción en forma de red policéntrica, o bien como *gubenarmentalidad* e imperio[6]. De manera interesante —y tal y como en explicaciones anteriores del sistema de Estados nacionales en el llamado orden internacional de Westfalia— existe un supuesto común en estas perspectivas acerca de la naturaleza de la gobernanza global: su naturaleza de alguna manera expansiva es capaz de tocar y transformar toda interacción social a través de sus reglas, leyes, instituciones, sistemas de conocimiento y normas, o de su violencia. Es importante señalar que a partir de este supuesto se derivan implicaciones muy importantes sobre las formas en que se explica la resistencia social. Por ejemplo, la resistencia social a la *gubernamentalidad* global, a la red polícentrica o al imperio se ha explicado como una fuerza que

[6] La gobernanza global como red policéntrica puede encontrarse en Held y McGrew (2002) y Scholte (2007). La perspectiva de la gobernanza como *gubernamentalidad* es desarrollada en Lipschutz (2006). Para una discusión sobre la gobernanza global como un imperio véase Soederberg (2006).

reproduce la lógica y las dinámicas de la gobernanza global. Este es el caso de las redes de organizaciones no gubernamentales que son caracterizadas como fuerzas que contribuyen a domesticar y controlar los componentes no "civilizados" y subalternos de la política mundial (Jaeger, 2007; Sen, 2007). En el mejor de los casos, la resistencia social es explicada como reacción lógica a procesos de explotación y opresión.

Así, por ejemplo, en una gobernanza global que se estructura en forma de red polícentrica, las redes de activismo transnacional son identificadas como fuerzas que demandan responsabilidad pública de las autoridades nacionales y locales. De hecho, siguiendo esta perspectiva, los TPP han sido interpretados como mecanismos que promueven la participación ciudadana y el escrutinio público de las autoridades gobernantes (Hernández, 1998). Adicionalmente, se ha considerado que los objetivos de los TPP de visibilizar los impactos de la convergencia de intereses entre el Estado y el mercado y calificar sus impactos en términos legales podrían eventualmente contribuir a una reforma de la gobernanza económica global[7]. De esta manera, los TPP representarían una de las tantas reacciones reformistas que han surgido buscando echar atrás la expansión autorreguladora del mercado o lo que Karl Polanyi identificara como el doble movimiento (Hettne, 1997).

Sin embargo, también se ha destacado que existen serios problemas analíticos al comprender la resistencia social como un resultado "lógico" de los procesos históricos de explotación que caracterizan a la globalización neoliberal, y en consecuencia como una reacción, o cuando mucho una

[7] La red *Enlazando Alternativas* presentó la propuesta "*Profit before People and Human Rigths. European Transnational Corporations in Latin América and the Caribbean*" en la Consulta de la Organización de Naciones Unidas sobre cómo hacer factible un marco de regulación para negocios y derechos humanos promovida por el representante especial del secretario general en el tema de derechos humanos y corporaciones transnacionales y otras corporaciones empresariales. Este evento se llevó a cabo en Ginebra los días 5 y 6 de octubre de 2009. Esta fue la primera vez, desde la creación de los principios voluntarios del llamado Acuerdo Global (Global Compact) adoptados por algunas corporaciones y financiado por la ONU, que fue abordada la posibilidad de crear un tribunal para juzgar a las multinacionales.

respuesta dialéctica frente a esta y sus procesos de despolitización. Para ser más precisa, el problema con estas explicaciones es que tienden a equiparar la comprensión del contexto donde las resistencias emergen, es decir, las condiciones históricas de la globalización neoliberal, con las dinámicas y emergencia de las resistencias (Icaza & Vázquez, 2007).

Además, en las corrientes dominantes de la literatura en inglés sobre regionalismo en RI y EPI, la resistencia y el disenso a los modelos dominantes de integración regional así como la solidaridad transnacional han quedado marginalizados o bien señalados (deslegitimados) como expresiones nacionalistas-populistas, cuando no son simplemente rechazados como formas conservadoras de nuevo proteccionismo frente a la casi "natural" apertura de los mercados. Empero, dentro de esta literatura, algunos enfoques toman seriamente el análisis de las resistencias y el disenso social frente al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y la UE, explorando sus dinámicas de solidaridad transfronteriza "desde abajo" y el rol que las ideas y los marcos normativos juegan en la construcción de instituciones y políticas regionales (Ayres y Macdonald, 2010). Dentro de esta bibliografía es posible identificar diferentes visiones para el análisis de la resistencia al regionalismo contemporáneo. Uno de ellos se deriva de la perspectiva liberal democrática que, analizando la creación de redes hemisféricas que cuestionan las políticas contemporáneas de comercio, busca identificar sus impactos. Desde esta perspectiva, la transformación social es presentada como un producto de la resistencia activa de ciertos agentes, a tal grado que la construcción y reconstrucción de las regiones resulta un producto de estas intervenciones (Bulow, 2010; Korzenewiz y Smith, 2001; Natal & González, 2003).

No obstante, mientras que la resistencia es presentada como expresión individual orientada por intereses privados que suponen una conducta racional, al contexto en el que los activismos en redes son analizados se le conceptualiza como "estructuras de oportunidad política" en las cuales se proyecta la noción de lo político como algo previamente establecido. Como resultado, los grupos que se oponen o apoyan el regionalismo aparecen como si estuvieran demandando respuestas en forma de acceso a creación de regímenes y/o regulaciones de los gobiernos y organizaciones interestatales.

De esta manera, el cambio se analiza en términos de posibles políticas y regímenes mientras que las intervenciones de los agentes son consideradas "exitosas" si logran influenciar la implementación o la reforma de políticas (Bulow, 2010; Korzenewiz & Smith, 2001; Natal & González, 2003).

En general, este enfoque liberal en su análisis de la resistencia al regionalismo contemporáneo —centrándose en los resultados de política que son alcanzados por los grupos de la sociedad civil y sus redes— tiende a simplificar o ignorar las condiciones estructurales que estimulan o limitan esos impactos. Esta observación crítica ha sido desarrollada desde interpretaciones neogramscianas y neomarxistas de los movimientos sociales en la literatura de RI y EPI y, en consecuencia, ha generado una exploración cuidadosa de las fuerzas dominantes que estimulan la resistencia social (Drainville, 1999; Morton, 2000; 2007). Pero estos enfoques han tendido a conceptualizar la resistencia como un producto de estructuras poderosas (e.g. capitalismo) o como un mecanismo que (re)produce tales estructuras, y por ello difícilmente proveen una perspectiva adecuada para comprender la complejidad de las prácticas localizadas de la resistencia y el disenso social frente al TLCAN o la UE. Por ejemplo, algunos autores neograsmcianos abordan la "acción" desde la perspectiva de las estructuras (el todo); y como resultado, la "acción" parece estar en las manos de actores unificados y libres de tensiones internas. Por lo cual la diversidad y posición social de los actores nos es suficientemente problematizada (Icaza, 2006).

En cuanto a las perspectivas socioconstructivistas dentro del llamado "Nuevo regionalismo", al enfocarse en la creación social de regiones han contribuido a mostrar el regionalismo como un proceso social altamente complejo donde convergen diversos actores. De esta manera se abre la posibilidad de identificar tanto fuerzas sociales clave (materiales, institucionales y discursivas) como actores que dan forma y son influenciados por la interconexión, formación, expansión y transformación de regiones (Icaza, 2009a). Sin embargo, este enfoque considera las "regiones" como realidades sociopolíticas, discursivas, espaciales y/o temporales que existen *a priori* de la interpretación que se realiza sobre estas. Coleman y Johnson (2008) señalan cómo tal interpretación se ha dado a través de discursos culturales e imperiales inscritos en la noción misma de "región". Esta posición

ontológica preinterpretativa de la noción de región, como discutiremos más adelante, tiene implicaciones epistemológicas importantes para un (re)pensar crítico del regionalismo más allá de su marco moderno/colonial[8] y, por lo tanto, para identificar alternativas epistemológicas y teóricas.

Por último, los enfoques desde las diversas reinterpretaciones del pensamiento de Michel Foucault han explicado el papel que juegan los discursos en la despolitización de las decisiones en torno al regionalismo y en la producción de contra-discursos a los modelos dominantes de integración representados en TLCAN o la UE (Donegan, 2006; Gilbert, 2005). Desde esta perspectiva, ciertos enfoques feministas sobre resistencia y solidaridad transnacional de las mujeres frente al regionalismo del TLCAN han identificado este tratado como un espacio discursivo donde se producen significados al tiempo que se le expone como un acuerdo altamente cargado de significados sexistas y como marco para disciplinar la vida de las mujeres y sus cuerpos (Marchand, 1994; 1996; Icaza, 2012b). No obstante, estos enfoques han sido insuficientes para considerar las aportaciones que ciertos marcos conceptuales no-Occidentales y no centrados en el individuo o economías y subjetividades que nunca han sido totalmente capitalistas ofrecen para teorizar la resistencia, el disenso y la solidaridad transnacionales (Walsh, 2007, p. 20; Rojas, 2007).

En general estos cuatro enfoques han contribuido a elucidar la complejidad del regionalismo, los límites de las corrientes teóricas tradicionales en RI y EPI y los límites que el regionalismo de la UE como un referente a partir del cual otras formas de regionalismo son evaluadas (Marchand et al., 1999; Icaza, 2009a). Lo anterior ha generado cierto interés en la

[8] Desde la perspectiva del proyecto modernidad/colonialidad/decolonialidad, la colonialidad no es un estado de cosas que se opone a la modernidad y le precede, sino que es parte constitutiva de los mismos procesos de modernización. La experiencia de la expansión y colonización europea es fundamental para entender la emergencia de las principales instituciones modernas entre los siglos XVI y XIX: el capitalismo, la ciencia, el arte, el estado. La modernidad, como momento epistémico surge cuando el mundo occidental reclama universalidad para sí mismo nombrando/produciendo a todo aquello/aquella que no es hombre europeo y blanco como el/la otra (Quijano, 2000; Mignolo, 2003; Escobar, 2003).

literatura por "integrar" en los análisis académicos la política de grupos subalternos resistiendo el regionalismo dominante (por ejemplo Morton, 2007) y por incorporar perspectivas desde la academia del Sur (por ejemplo Blyth, 2009). No obstante, de manera general estos esfuerzos han olvidado que las regiones emergieron como "objeto de análisis" en la coyuntura posterior al enfrentamiento Este-Oeste, en un momento que los Estudios de Área habían proliferado en Estados Unidos (Coleman & Jonhson 2008; Escobar, 1995; Szanton, 2004). Con ello desconoce el origen imperial que el regionalismo como proceso/proyecto/construcción social representa. Coleman y Johnson (2008) han enfatizado la naturaleza cultural e imperial del concepto de región de la siguiente manera:

> la noción de 'región' puede comprenderse como una forma particular de mirar y organizar el mundo que comenzó con el imperialismo Euro-Americano, Japonés y quizá Chino. Dentro de la academia, fue reforzado a través del apoyo gubernamental a los Estudios de Área, los cuales identifican una noción dominante de 'región' en Occidente. Las 'regiones' en este sentido son construidas como espacios con 'recursos naturales', 'mercados de consumidores', 'importancia estratégica' y adquieren vida por Estados poderosos actuando sobre esas construcciones. Por lo tanto, tendríamos que aceptar que desde el principio la noción de 'región' es una construcción cultural que procede de los centros de poder hegemónico (p. 9).

El aceptar la connotación cultural e imperial del concepto de "región" tiene varias implicaciones para la forma en que la academia ha explicado el regionalismo. Una de esas implicaciones epistemológicas, siguiendo a Boaventura de Sousa Santos, sería la producción activa de ciertas interpretaciones de lo que hoy denominamos "región" como inexistentes, contribuyendo de esta manera a su supresión cognitiva (Sousa Santos, Nunez, & Meneses. 2007). De tal forma que las relaciones establecidas de dominación, superioridad/inferioridad y un modelo occidental de juicio y control en los marcos conceptuales que se han formulado para pensar acerca de las regiones y el regionalismo quedan al descubierto (Quijano, 2000). Lo anterior podría explicar entonces la subordinación de formas no anglo/ europeas de pensamiento, conceptualización y representación sobre las regiones y el regionalismo (Mignolo, 2003). Esta subordinación epistemológica impide

(re)considerar ciertos significados y supuestos "comunes" a través de las experiencias de resistencias, disenso y solidaridad birregional.

Los siguientes párrafos ofrecen una breve introducción de las ideas sobre justicia cognitiva como una condición necesaria de la justicia social global desarrolladas por Boaventura de Sousa Santos, así como una aproximación a la idea de resistencia como un acto de preguntar y cuestionar el sistema de opresión desarrollado por María Lugonés. Ambas concepciones resultan fundamentales para nuestro análisis sobre las contribuciones de los TPP a la justicia social a través de sus prácticas de justicia cognitiva como cuestionamientos al interregionalismo oficial entre ALC-UE.

Justicia cognitiva, visibilización política y resistencia

El proyecto de Boaventura de Sousa Santos de reinventar la justicia social constituye una fuente de inspiración de numerosos debates no solo sobre justicia social, sino también acerca de la globalización (Sousa Santos, 2006, p. 14). Resulta central para este proyecto el reconocimiento de las asimetrías de poder históricamente producidas por el imperialismo cultural y el capitalismo europeo. Estas asimetrías, argumenta Sousa Santos, han llevado a la imposición de ciertas epistemologías y formas de conocer sobre una gran diversidad de conocimientos existentes. Tal imposición ha sido tan violenta que ha producido un epistemicidio:

> El privilegio epistemológico que se le ha otorgado a la ciencia moderna […] fue […] instrumental en la supresión de otras formas no científicas de saberes y de las prácticas sociales de grupos subalternos que eran informadas por tales saberes. En el caso de las comunidades indígenas de América y de los esclavos africanos, esta supresión de sus saberes, una forma de epistemicidio […] fue la otra parte del genocidio. (Sousa Santos et al., 2007, p. 20).

A través de esta visión sobre la multiplicidad de saberes en el mundo, Coleman y Johnson señalan que el objetivo primordial del proyecto de Sousa Santos es el de "quebrar las jerarquías y la exclusión relacionada con los saberes" que se expresa claramente en su proposición "no hay justicia global sin justicia cognitiva global" (Coleman & Johnson, 2008, p. 4). El

reconcomiendo que plantea Sousa Santos sobre la inmensidad y conmensurabilidad de la diversidad cultural existente tiene una implicación clave para los fines de nuestro análisis. Al enfocarnos en las dinámicas y la emergencia de las resistencias y disenso social frente al interregionalismo ALC-UE buscamos comprender cómo "las diferencias entre visiones del mundo al volverse explícitas se tornan en espacios de lucha" (Sousa Santos et al. 2007, p. 20). Siguiendo esta idea Vázquez, ha argumentado que las luchas por la justicia social global son luchas por "visibilidad política", una noción que hace referencia a "traer los reclamos de justicia a la luz de lo público" y que "indica la relación tan cercana que existe entre formas materiales de opresión y discriminación epistémica" (Vázquez, 2009). Desde esta perspectiva, la justicia cognitiva es principalmente comprendida como visibilidad política de saberes que de otra manera permanecen ignorados. Es en este punto del análisis que estas ideas pueden ayudarnos a comprender el gran potencial que poseen los TPP en la promoción de justicia social al contribuir en la visibilidad política de saberes y culturas que han sido "borrados" por la gobernanza neoliberal. Precisamente en los TPP se ha dado un énfasis especial a los casos relacionados con la violación de derechos de las comunidades y personas de naciones indígenas y de afrodescendientes. Por ejemplo, en los procesos, discusiones y sentencias de los TPP, la concepción andina de Buen Vivir[9] (Fernández, 2007) ha recibido bastante atención ("Documento Marco Tribunal", 2008).

Resistencia como cuestionamiento

Las contribuciones para teorizar la resistencia a la opresión desarrollada por la filósofa y activista feminista María Lugonés han planteado la

[9] "El *buen vivir* como una aspiración a una vida plena que no es mejor ni en detrimento de la vida de otros (incluidos otros seres humanos y la naturaleza) prescribe una relación armónica entre los individuos en comunidades y estos con la Pachamama (Madre Tierra)". Esta es una cita textual hecha por Ramón Fernández Durán (2007). El derecho al Buen Vivir ha sido recientemente incorporado en las Constituciones Nacionales de Bolivia (en 2008) y Ecuador (en 2008). Las Constituciones de ambos países pueden consultarse respectivamente en: http://pdba.georgetown.edu/constitutions/ bolivia/bolivia.html y http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Ecuador/ ecuador.html

posibilidad de problematizar tanto la supuesta hegemonía unitaria del "sistema de opresión" como la percepción unidimensional de los actores en resistencia. Como señalamos anteriormente, ambas percepciones han prevalecido en numerosos análisis sobre sociedad civil y movimientos sociales resistiendo al capitalismo global. Por ejemplo, los enfoques neogramscianos y liberales en RI y EPI se han enfocado en detectar fuerzas "progresivas" entre actores de la sociedad civil, comprendiendo estos como "totalidades" de acción estratégica (instrumental). Un supuesto fundamental detrás de esos análisis es que la acción y los actores —en nuestro caso en la sociedad civil pero también en los Estados nacionales y las empresas privadas— son presentados como unidimensionales (y de manera bipolar): o son hegemónicos o no, o son reformistas o no, o son progresivos o no, están a favor del regionalismo neoliberal o en contra, etcétera (Icaza, 2009a). La comprensión sobre la resistencia social de Lugonés parte de cuestionar la opresión misma como un algo unitario y que escapa "del ejercicio de la voluntad, poder o acción individual o colectivas de los sujetos" (Lugonés, 2003, p. 55). La perspectiva de Lugonés sobre la opresión es la de un sistema habitado por identidades y conocimientos propios y fragmentados. Para ella, esto indica la posibilidad de "plantear cuestionamientos a la hegemonía unitaria del poder" (Lugonés, julio de 2009). De esta manera, el sistema de opresión determina la propia identidad de los agentes, *pero hay más que un sistema* y esto hace posible la resistencia a la opresión.

En este punto, las ideas de Lugonés permiten subrayar que las contribuciones de la resistencia social a la justicia cognitiva también pueden identificarse en el hecho de que la mera presencia y existencia de diversos saberes que cuestionan el marco de gobernanza neoliberal entre ALC-UE, como la vía a la justicia social y el desarrollo equitativo, sostenible y democrático, visibiliza las fracturas a la opresión que ejerce tal gobernanza. Para ser más precisa, lo anterior no intenta sugerir que la gobernanza expresada a través de diversos mecanismos de control, consenso y regulación no es poderosa, sexista y racista, pues los casos abordados en los TPP lo constatan. Pero ciertamente sugiere que no es la única perspectiva sobre cómo la vida social debe ser y está siendo organizada en ambas regiones. Estas otras formas de vida social son comprendidas en este análisis como fracturas al sistema de opresiones múltiples.

La relación ALC-UE: un cuento en dos actos

En esta sección examino los desarrollos recientes en la "construcción" de marcos de gobernanza neoliberal que buscan administrar y regular las relaciones entre ALC y UE. Parto de comprender las perspectivas oficiales sobre el interregionalismo ALC-UE como producto de acuerdos y disensos interburocráticos, de aquellos actores que han sido tradicionalmente considerados en la literatura de RI y EPI como "los conductores" de la gobernanza: las instituciones de la UE, los gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, los directores de Empresas Europeas Multinacionales y miembros de sus Consejos Ejecutivos.

En otros trabajos he sugerido que la gobernanza regional está construida por diferentes actores, procesos y narrativas que convergen en diferentes pero interrelacionados niveles políticos. Esta perspectiva comprende el regionalismo principalmente como proyecto político dirigido por Estados y actores del mercado, pero que es constantemente impugnado por diversos actores sociales. Todos estos actores "constructores" del regionalismo y su gobernanza no son monolíticos ni están libres de disputas y tensiones internas (Icaza, 2009b; 2009c).

Acto uno: el Acuerdo Estratégico ALC-UE

En 1999, el Acuerdo Estratégico ALC-UE fue oficialmente lanzado en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno realizada en Río de Janeiro, para institucionalizar las interacciones entre ambas regiones. Su objetivo inicial fue la creación de una asociación birregional que articulara un espacio euro-latino-americano-caribeño antes de 2010 teniendo como pilares el diálogo político, la cooperación y el libre comercio.

De acuerdo con la Comisión Europea, la institucionalización del diálogo de alto nivel entre jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones se había originado en el proceso de Cumbres Ministeriales entre el Grupo de Río y ministros de Relaciones Exteriores de los países miembros de la UE, y a través de reuniones regulares entre oficiales de alto nivel, parlamentarios, actores de la iniciativa privada y de la sociedad civil a nivel regional (Mercosur, Comunidad Andina, América Central) y bilateral (México,

Brasil, Chile, etcétera). A través de los años, los objetivos de la política estratégica de la Comisión Europea hacia ALC —diálogo político, cohesión social, integración regional a través de Acuerdos de Asociación (AdA)— orientaron diversas iniciativas políticas y sus adaptaciones dentro del marco del AE (Tabla 1). Más recientemente, las recomendaciones de la Comisión Europea para las relaciones ALC-UE se enfocaron en cuatro orientaciones políticas: intensificación y canalización del diálogo interregional, fortalecimiento de la integración regional e interconectividad, fortalecimiento de las relaciones bilaterales teniendo en cuenta la diversidad, y adaptación de los programas de cooperación.

Desde 2004, la cohesión social, comprendida como la lucha contra la pobreza, la inequidad y la exclusión resultó una prioridad en los programas de cooperación para el desarrollo, que concuerdan con los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio y han sido financiados a través de Instrumento de Cooperación para el Desarrollo (DCI en inglés). Para 2009, habían sido lanzados "más de 450 proyectos y programas que representaron más de 3 billones de euros", incluyendo EuroSocial (en 2004), para la promoción de la cohesión social; UrbAL, sobre cooperación al nivel local; AL-Invest, que apoya la internacionalización de las pequeñas y grandes empresas de América Latina y el Caribe; Alpha III, que apoya la modernización de la educación superior; Erasmus Mundus, que otorga becas de posgrado; @LIS, que apoya la integración de ALC en la sociedad de la información, y EuroCLIMA, que aborda temas de calentamiento global y recursos sostenibles de energía.

Tabla 1. ALC-UE Cumbres y resultados del Acuerdo Estratégico

Cumbres	Foco temático	Resultados principales
1. Río de Janeiro 1999		Lanzamiento formal de las negociaciones del Acuerdo Estratégico y de las negociaciones Mercosur-UE.
2. Madrid 2002		Lanzamiento formal de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación Chile-UE, lanzamiento del programa ALBAN y del concepto de Área Común del Conocimiento y Educación Superior LAC-UE.
3. Guadalajara 2004	Cohesión social	Lanzamiento del programa EUROsocial
4. Viena 2006	Democracia y derechos humanos	Lanzamiento de las negociaciones para un Acuerdo Estratégico entre América Central y la UE. Se establece EuroLAT.
5. Lima 2008	Pobreza, inequidad, inclusión, desarrollo sustentable, cambio climático, medio ambiente y energía	Lanzamiento de EUrocLIMA Primer Foro de Inversión LAC-UE Se toma la decisión de comenzar un diálogo estructurado y comprensivo sobre migración.
6. Madrid 2010	Innovación y tecnología para el desarrollo sustentable y la inclusión social	Lanzamiento del Mecanismo de Inversión en América Latina (LAIF, en inglés) con un fondo de 125 millones de euros para obras de interconexión, infraestructura energética, energías renovables, transporte, medio ambiente, cohesión social e incluso para la promoción de la pequeña y mediana empresa. Firma del Acuerdo de Asociacion América Central (más Panama) y la UE. Firma de los Acuerdos UE-Colombia, UE-Perú. Creación de la Fundacion EuroLAT. Redacción y aprobación del Plan de Acción 2010-2012 para dar seguimiento a lo acordado en la cumbre.

Fuentes: European Commission (30 September 2009); The Independent European Development Portal: www.developmentportal.eu/wcm; Delegation of the European Commission to Chile (2009). Documento accesible en: http://www.delchl.ec.europa.eu/en/whatsnew/NEWS_2009_30_09_UE_LATAM.htm

Un elemento central del componente sobre comercio en el AE entre la UE y ALC, consignado en 1999 resultó ser el principio de un enfoque diferenciado que adaptaba la cooperación con los países de ALC que tienen un desempeño económico mayor a través de la promoción de actividades de interés mutuo y vía la liberación del comercio recíproco (European Commission, 2009). Este principio era coherente con el documento estratégico de 1995 producido por la Comisión Europea, *La Unión Europea y América Latina: la situación actual y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 19962000*, el cual había transformado el tipo de cooperación de las instituciones comunitarias europeas con los países de ingreso medio de un trato preferencial a uno de reciprocidad, la denominada cooperación económica. En la subsecuente actualización del documento estratégico titulado *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales*, producido en 2009, este principio continuaba siendo central en la definición de la relaciones ALC-UE. Además ambos documentos establecieron supuestos tanto sobre el desarrollo y el regionalismo como sobre el rol que los actores privados deben jugar en este, transmitiendo una visión de la integración de ambas regiones a través del libre comercio recíproco.

En línea con las llamadas reformas del denominado posconsenso de Washington, el Estado es considerado garante de la gobernanza regional fundamental en la constitución de asociaciones con la iniciativa privada y la sociedad civil. Mientras tanto, el libre comercio es prescrito para transformar mercados nacionales en unidades económicas. Desde esta perspectiva, la integración de los mercados de ALC y UE indicaría el gran potencial de inserción de las exportaciones de estos países en otros países, regiones y subregiones. De tal forma que estos documentos no solo enfatizan una integración económica con base en la demanda, sino que también contienen elementos del llamado "regionalismo abierto", en el sentido de que no promueve cerrarse la competencia externa sino el ponerse al día con los procesos de integración regional a través de liberación comercial y de inversiones (Icaza, 2009b; 2009c). No sorprende entonces que los actores del mercado sean considerados como los agentes centrales en la construcción del regionalismo y el desarrollo y, más recientemente en la llamada estrategia Europa Global de 2006 son más precisamente las empresas

multinacionales los actores fundamentales para la creación de crecimiento y empleos en y para los países de Europa.

Resulta interesante que el AE sea representado como un tipo de red amplia de mecanismos y programas interregionales de gobernanza o lo que la Oficina de Prensa Alemana llamó en 2009 "una red fuertemente entretejida de diversas relaciones, actividades y mecanismos de cooperación" (German Federal Foreign Office Press Realease, 2009). Sin embargo, posturas críticas sobre los "logros" y "resultados" del AE de 1999 afirman que las "declaraciones ambiciosas dejan mucho que desear con respecto a su impacto real" (Dykman, 2004). Al momento de escribir esta contribución, la Cumbre ALC-UE en Santiago de Chile programada (en el año 2013) ha hecho quedar en el olvido el aniversario numero 10 del Acuerdo Estratégico ALC-UE alejando las consideraciones contrastantes entre los defensores, reformadores y oponentes radicales al Acuerdo. En los siguientes párrafos, algunas de esas posiciones son brevemente presentadas como el contexto en el cual se ha insertado el trabajo de los TPP.

Acto dos: explicando el cambio

En general los análisis que explican la naturaleza del AE ALC-UE tienden a enfatizar, por un lado, su naturaleza reactiva al ímpetu expansivo de Estados Unidos durante la década de los noventa hacia ALC, especialmente con las propuestas del TLCAN y del Área para el Libre Comercio de las Américas (Alca). Por otro lado, también enfatizan la existencia de una convergencia en las élites políticas y económicas de ambas regiones acerca de los valores y aspiraciones que el regionalismo debía encapsular con relación al libre comercio y la "buena gobernanza". Pero, después de más de una década, este escenario ha cambiado notablemente y con él algunas de las explicaciones sobre las razones detrás del marco de gobernanza inaugurado por el AE ALC-UE. Recientemente encontramos referencias sobre una crisis de legitimidad e incluso fracaso de las reformas neoliberales en ALC y especialmente del libre comercio como mecanismo incuestionable para alcanzar el desarrollo. Para algunos, esta crisis ha sido alimentada por el surgimiento de gobiernos de centro izquierda en América del Sur y América Central que han sido abiertamente críticos a los acuerdos de

libre comercio con Estados Unidos y la UE, al tiempo que han promovido activamente una agenda de regionalismo Sur-Sur incluyendo la creación de la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur), la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (Alba) y sus Tratados Comerciales de los Pueblos (TCP), el Banco del Sur, etcétera (Tussie, 2009; Grugel & Riggirozzi, 2009).

Además de lo anterior, también se han señalado el colapso del Alca en la Cumbre del Mar del Plata en 2005 y de la Organización Mundial de Comercio (OMC) en Cancún en 2003, como eventos que reactivaron mecanismos bilaterales de negociación entre Estados Unidos y la UE con sus "socios" en ALC, sobre liberación de bienes y servicios. Precisamente, en línea con lo anterior la Comisión Europea presentó en 2005 el documento estratégico *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, el cual revelaría el compromiso hacia una asociación más fuerte con base en una red de Acuerdos de Asociación (AdA) congruente con las discusiones que se daban por aquel entonces acerca de la competitividad de Europa en el mundo (European Commission, 2005). Un año después, el documento estratégico "Europa Global" establecería vínculos directos entre la necesidad europea de asegurar mercados abiertos alrededor del mundo para sus compañías de capital privado y mixto con el crecimiento económico y la creación de empleos en y para Europa: "Para construir una economía fuerte en casa, Europa necesita ser más competitiva internacionalmente"[10].

De esta manera, temas controversiales como desregulación de servicios, inversiones, compras gubernamentales y aplicación de derechos de propiedad intelectual que habían hecho colapsar la cumbre de la OMC en Cancún, comenzaron a ser presentados como condiciones necesarias para lograr los objetivos fijados por la Agenda de Lisboa: "Estimular el crecimiento y crear más y mejores empleos mientras se genera una economía más 'verde' e innovadora" (European Commission, 2010). En resumen, la Comisión Europea presentó los intereses corporativos privados como intereses públicos para el bienestar general. No es de sorprendernos entonces

[10] Commission Official Website. Trade Topics. European Competitiveness: http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/europeancompetitiveness/index_en.htm

que, como en el caso del TLCAN y del Alca, la estrategia "Europa Global" haya sido calificada como una reacción agresiva para defender una porción de los mercados emergentes (China, Brasil, India) para las empresas multinacionales europeas ante su mayor competidor: las empresas multinacionales estadounidenses (European Commission, 2006).

De manera reiterada las consecuencias de tal estrategia han sido analizadas con especial interés en la promoción que la UE supuestamente debería hacer del regionalismo en ALC. Por ejemplo, durante el periodo 2007-2009, la estrategia de la Comisión Europea en el desarrollo de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre la UE y la Comunidad Andina (CAN) significó, de acuerdo con el embajador boliviano en Bruselas, un franco deterioro de la promoción de la integración regional de los países de ALC[11]. Otras fuentes han señalado lo anterior como una tendencia general que ha impactado las negociaciones de la UE con los países del Golfo, África, Caribe y Pacifico (ACP), de la Asociación de los países del Sudeste Asiático (ASEAN), así como del Mediterráneo (MED) (Maes, 2008; ALOP, APRODEV, AIDHAC y CIFCA, & Grupo Sur, 2011). En particular el desarrollo de las negociaciones con la CAN ilustra cómo la Comisión Europea contribuyó a una crisis interna de este mecanismo. Para 2009, las negociaciones del acuerdo CANUE seguían un formato *flexible* en el que la liberación comercial solo era negociada con representantes gubernamentales de Perú y Colombia, debido a que tanto Bolivia como Ecuador habían rechazado profundizar sus respectivos acuerdos de comercio con la UE. En ese momento, la Comisión Europea explicó la fractura del bloque CAN, pero también el estancamiento en las negociaciones con el Mercosur, como el resultado de los desacuerdos entre los países de ALC[12]. Más aún podría argumentarse que el ímpetu de la Comisión Europea por concluir el AdA con la CAN —según los objetivos de la estrategia "Europa Global" puesta en marcha con anterioridad al inicio de las

[11] Christian Inchauste, exgobernador de Boliva en Bruselas y actualmente CEO de YPFB Transporte S.A., realizó esta observación en el evento: The New Latin American Agenda, ISS-The Hague (12 de junio de 2008).

[12] Autores como Malamud (2010) señalan incluso que "los únicos y mayores responsables de los éxitos o fracasos de la integración regional en América Latina son los propios latinoamericanos".

negociaciones— contribuyó también a profundizar estas diferencias dado que en Bolivia y Ecuador gobiernos de centro-izquierda se encontraban en funciones (Evo Morales y Rafael Correa); mientras que en Colombia y Perú había gobiernos de centro-derecha (Álvaro Uribe y Alan García). En el caso de Bolivia y Ecuador, los negociadores europeos tuvieron como interlocutores representantes de dos gobiernos abiertamente críticos al libre comercio y proclives a las iniciativas Sur-Sur (por ejemplo, Alba).

Para fines de nuestra reflexión, lo que resulta más interesante sobre las distintas posiciones de los gobiernos de Bolivia y Ecuador frente a los gobiernos de Colombia y Perú —más allá del fracaso de las distintas rondas de negociación general entre la UE y la CAN— es el hecho de que se reveló la ausencia de consenso que existía en relación con la liberación de bienes y servicios por la vía de la integración interregional. El tipo de cuestionamiento a una de las piezas centrales de los AdA CAN-UE quedó claramente expresado en un seminario financiado por la Comisión Europea para celebrar el décimo aniversario de la AE ALC-UE, y organizado por el *think-tank* chileno Celare. En el documento que recupera las conclusiones finales del seminario se señala que la propuesta de negociación de la Comisión Europea con la CAN —que incluye un formato "flexible"— se basa en el reconocimiento de diferentes velocidades y deja a cada uno de los países miembros de la CAN la posibilidad de entrar en la negociación de diferentes temas a diferentes plazos, por lo que a partir de la cuarta ronda estas se desarrollaron a nivel bilateral. Sin embargo, el documento también señala que "la propuesta de negociación de la Comisión Europea con la CAN se refiere solo a acoger distintas velocidades, pero lo que se pide es reconocimiento de los modelos distintos de sociedad y de desarrollo, así como de las concepciones propias andinas, como el "Buen vivir" (Celare & Unión Europea, 2009).

Las contribuciones de los tribunales a la justicia epistémica

Como fue mencionado anteriormente, el proceso de identificación de actores e instituciones supraestatales, incluyendo la Comisión Europea y las empresas multinacionales europeas, ha sido una de las estrategias centrales para un sector de los movimientos sociales en ambas regiones en sus

esfuerzos por demandar derechos frente al capital privado. Estos esfuerzos y estrategias buscan la efectividad de tales derechos mediante movilizaciones, cabildeo, campañas y, en nuestro caso, mecanismos informales de litigio. Tales prácticas frecuentemente se han enfocado en mecanismos publico-privados de gobernanza, instituciones internacionales, mecanismos interregionales/trasatlánticos, incluyendo los mecanismos de implementación del acuerdo estratégico AL-UE (por ejemplo, Comisión y Consejo Europeos, Parlamento Europeo, etcétera). Este ha sido el caso de la red *Europa, América Latina y el Caribe Enlazando Alternativas*, la cual comenzó sus actividades en 2004 como una coalición de ONG, *think tanks* y organizaciones pertenecientes a movimientos sociales con sede en ambas regiones. Su objetivo era lograr influenciar los procesos de toma de decisión y el contenido del AE de 1999. Como parte del llamado "movimiento antiglobalización", la red se opone "a los marcos de gobernanza neoliberal dirigidos por corporaciones transnacionales poderosas que buscan ganar acceso ilimitado a las economías y recursos naturales de los países de América Latina y el Caribe"[13].

La campaña de concientización pública llevada a cabo por *Enlazando Alternativas* ha incluido la organización de los TPP con la finalidad de exponer las violaciones medioambientales y a los derechos humanos cometidas por empresas multinacionales con sede en Europa o por alguna de sus subsidiarias en países de ALC. Los TPP han sido considerados en la literatura como un instrumento innovador e informal para la participación ciudadana con el potencial de lograr un cambio especifico en la conducta corporativa, pero también con un valor simbólico y la capacidad de movilizar nuevas comunidades de activistas, en este caso, alrededor de los marcos de gobernanza ALC-UE (Icaza, Newell, & Saguier, 2008). El antecedente de los TPP son los Tribunales Permanentes de los Pueblos que fueron creados en 1979 como sucesores de los Tribunales Russel sobre Vietnam (en los años 1966-1967) y sobre las dictaduras sudamericanas (en los años 19741976). El fundamento de los tribunales es fomentar la conciencia acerca de los problemas y reivindicaciones sociales que reciben nulo reconocimiento o ninguna respuesta institucional a nivel nacional o multilateral, pero también "para calificar tales situaciones en un sentido legal".

[13] <www.enalazandoalternativas.org>

Los TPP han sido comprendidos como mecanismos que promueven la conciencia social sobre los impactos que un sistema económico pro intereses corporativos tiene sobre los derechos humanos. Asimismo, quienes organizan, participan y apoyan los TPP tienden a considerarlos como eventos y espacios en los cuales ciertos problemas sociales y reivindicaciones sociales son dados a conocer, y por lo tanto constituyen una herramienta para promover reformas en el derecho internacional. Los TPP fueron oficialmente inaugurados en Viena (en 2006) y desde entonces han sesionado en Lima 2006, Colombia 2007, Nicaragua 2007, Guatemala 2008, Honduras 2009 y Madrid 2010[14]. Los TPP de la sesión en Lima, Perú son, de acuerdo con una de sus organizadoras principales, "el momento en que todo comenzó a hacer sentido y cuando teníamos toda la información para un mandato cuidadoso y bien investigado" (Torelli, comunicación personal, 10 de octubre de 2008, Guatemala)[15]. Precisamente, en las sesiones de Lima (celebrada en 2006) fueron identificados los tipos de violaciones cometidas por empresas multinacionales europeas, los dispositivos a través de los cuales se producen esas violaciones y la responsabilidad de las empresas llevadas a juicio, las cuales incluyeron: Aguas de Barcelona, Bayer, BBVA, Botnia, Camposol, Cermac Mainstream, Marine Harvest, HSBC, Monterrico Metals, Proactiva, Repsol-YPF, Roche, Santander, Shell, Skanska, Suez, Syngenta, Telecom Italia, Thyssen Krupp, Unilever, Unión Fenosa. La compañía noruega Camposol fue la única que envió a Lima un representante para testificar frente al Tribunal.

En Perú, un total de 21 casos de 12 sectores económicos fueron presentados y discutidos con respecto a sus impactos negativos en las relaciones laborales, estándares medioambientales y de salud (esto último especialmente ligado al uso de semillas transgénicas), corrupción y el sistema financiero. A su vez, esos impactos fueron conceptualizados como deuda ecológica, robo de bienes comunes, violación sistemática de los derechos de los pueblos y violencia, violación a la soberanía nacional.

[14] Al momento de escribir esta contribución, los TPP están siendo organizados para la Cumbre ALC-UE en Chile, así como una sección especial en México para juzgar el rol del Estado en la intensificación de la violencia como producto de la llamada guerra al narcotráfico.

[15] Claudia Torelli pertenece a Amigos de la Tierra, Uruguay.

Fueron identificados tres tipos de mecanismos a partir de los cuales se promueven transformaciones a favor de los derechos del capital: a) reformas legislativas que cambian las "reglas del juego" y las constituciones nacionales; b) reformas financieras que promueven proyectos financiados por dinero público para servicio y beneficio privados; c) transformaciones tecno-productivas que se implementan para promover la explotación de bienes y servicios en los sectores de transportes, comunicaciones, agua y energía (Torelli, comunicación personal, 10 de octubre de 2008).

Con base en esta identificación, el mandato de los TPP de Lima concluyó identificando dos niveles de responsabilidad del Estado: por omisión de sus deberes y por acción directa.

> En términos de la relación de las actividades de las empresas transnacionales y los derechos humanos, los tribunales identifican varios niveles de responsabilidad. Por una parte, los estados tienen la responsabilidad de prevenir, proteger y sancionar violaciones a los derechos humanos cometidos por sus propios agentes o por actores privados (como las Empresas Europeas Multinacionales). Esto crea responsabilidad por omisión en el caso de negligencia al no proteger derechos ciudadanos contra la conducta de multinacionales europeas, responsabilidad por acto directo cuando activamente estimulan la presencia de estas empresas otorgándoles licencias de operación, incrementando la flexibilidad laboral, y favoreciendo leyes ambientales y de impuestos en beneficio de tales compañías (The Permanent People's Tribunal, 2008 a, pp. 11-12).

El veredicto también concluyó que las violaciones a los derechos cometidos por multinacionales europeas o sus subsidiarias en América Latina "no son accidentes […] son expresiones normales que muestran cómo las políticas y prácticas específicas de las multinacionales europeas violan derechos y pueden suceder con absoluta impunidad y/o la permisividad de las autoridades públicas responsables en los países de origen de las empresas y/o de los países donde las víctimas de las violaciones se encuentran" (The Permanent People's Tribunal, 2008a, p. 5). Con base en lo anterior, el

Tribunal juzgó a las multinacionales europeas, pero también a los actores que han posibilitado, legitimado y apoyado sus acciones, incluyendo instituciones y mecanismos nacionales e internacionales de gobernanza

financiera, medios de comunicación y gobiernos nacionales. Al hacerlo, y sin negar el rol que juega el Estado "como el responsable último de promover, respetar, garantizar e implementar derechos", las sesiones del Tribunal contribuyeron a identificar una amplia gama de responsables más allá de los Estados nacionales hacia donde las reivindicaciones sociales y las estrategias de demandas de derechos son comúnmente dirigidas (The Permanent People's Tribunal, 2008a, p. 11). En este punto, se puede argumentar que los TPP al atribuir responsabilidad a ciertos actores —con nombres o marcas— han contribuido a cuestionar "el guion dominante de la globalización [neoliberal]" que la representa como una fuerza o un sistema abstracto, unificado y coherente (Bergeron, 2006, pp. 156-57).

Pero… ¿quiénes son los Pueblos?

Los tribunales tienen su base legal en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos (Argel, 1976), la cual junto con un conjunto de leyes internacionales reconocen distintos sujetos con derecho a estos así como distintos responsables de otorgarlos, protegerlos y garantizar su efectivo ejercicio. Por ejemplo, en el caso del TPP llevado a cabo en Guatemala en octubre de 2008, la multinacional suiza Holcim y su subsidiaria Cementos Progreso fueron denunciadas por comunidades de indígenas maya kaqchikeles de la región de San Juan Sacatepequez y condenados por los TPP por violar el derecho de las comunidades indígenas a llevar a cabo una consulta con los miembros de la comunidad en concordancia con sus propios usos y costumbres, tal y como establece la Convención 169 de la OIT relacionada con los Pueblos Indígenas en Países Independientes y la Declaración de Derechos de los Pueblos Indígenas (en 2007) así como Códigos Municipales (The Permanent People's Tribunal, 2008b). De acuerdo con estas mismas bases legales, la multinacional española Repsol fue condenada por el TPP celebrado en Colombia en 2007 por la destrucción ecológica y por sus empeños en asegurarse acceso a las reservas de petróleo en Catleya sin llevar a cabo las consultas adecuadas con las comunidades de indígenas u'was que habitan esa área (The Permanent People's Tribunal, 2007).

En cuanto al TPP celebrado en Honduras en marzo de 2009, la firma multinacional italiana Green Power, S.p.A. y su subsidiaria local Geo, S.A.

de C.V. fueron condenadas por la contaminación de reservas de agua con ácido muriático y soda cáustica en las municipalidades de Alegría y Berlín, que pertenecen al departamento de Usulutan. Este veredicto fue realizado con base en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 y el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en el área de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1988. Finalmente, el veredicto del Tribunal celebrado en Lima en 2008 condenó a las firmas europeas Repsol, Unión Fenosa y MAJAZ, por la destrucción física del medio ambiente y por su agresión moral a la *Pachamama*, la concepción andina de Madre Tierra.

> Desde la cosmovisión de los pueblos indígenas, los seres humanos son hijos del agua y la tierra, viven en simbiosis con lo natural a partir de donde toman los medios que necesitan para vivir. Por tal motivo, la destrucción de la tierra es una falta de respeto a la vida misma. Es un trabajo de la muerte (The Permanent People's Tribunal, 2008a, p. 9).

Tensiones

Ciertamente, tal y como sucede en otros mecanismos de litigio informal *desde abajo* las prácticas cotidianas y los resultados de los tribunales no están exentos de tensiones dentro del complejo proceso de reclamar derechos para las comunidades, buscar justicia y restitución. Las prácticas cotidianas por visibilidad política tampoco son una panacea ni están exentas de problemas. Incluso la activista más comprometida y crítica puede fácilmente descender al romanticismo acerca de las concepciones andinas y comprender que estas son "la" solución frente a los paradigmas dominantes de desarrollo basadas en la acumulación capitalista y la "comodificación" de todas las formas de vida (Fernández, 2007). Sin embargo, esta perspectiva es contraria a lo que Sousa Santos comprende por culturas incompletas y problemáticas en sus concepciones de dignidad humana y que es central para su proyecto por una construcción "pluriversal" de los derechos humanos. "Lo incompleto se deriva del mismo hecho que hay una pluralidad de culturas […] si cada cultura fuera completa […] tan solo existiría una cultura" (Sousa Santos, 2002, p. 26).

Además también se ha argumentado que las contribuciones de los TPP a la justicia cognitiva puede encontrarse en la visibilidad que logran

activar sobre las fracturas de la gobernanza birregional neoliberal al mostrar las diversas formas de impugnación social que existen en ambas regiones. Al hacerlo, los TPP califican ciertas reivindicaciones sociales en términos legales a través de la aplicación de leyes internacionales. Sin embargo, aquí encontramos una importante tensión: esta calificación legal funciona como una especie de "traducción" de reivindicaciones sociales y tiene el potencial de borrar y hacer invisible aquello que no encaja o parece ser problemático de asociar a una ley internacional en particular (Sousa Santos et al., 2007, p. 26). Esto es lo que se ha denominado "traducción como una forma de invisibilidad epistémica" (Vázquez, 2009). En términos prácticos, esta invisibilidad puede ser sutil y no premeditada, pero ciertamente puede tomar la forma de "selección de casos modelo" debido a la relevancia de sus características y de "sus implicaciones y consecuencias estructurales así como en términos de su análisis legal" (The Permanent People's Tribunal, 2008a, p. 5). Una tensión adicional de los tribunales en su contribución a la justicia cognitiva está relacionada con una sutil, pero a veces directa, consideración de la gobernanza interregional neoliberal como un sistema todopoderoso de opresión, al grado que los casos presentados en los tribunales son calificados como manifestaciones meramente especificas de lógicas mayores, "reflejos de tendencias más generales de la competitividad global que nos gobierna hoy en día" (The Permanent People's Tribunal, 2008a, p. 8). Como fue previamente argumentado, la gobernanza neoliberal interregional es, sin duda alguna, poderosa y erosiona derechos. Pero las posibilidades transformadoras que yacen en la justicia cognitiva a la que los tribunales contribuyen está relacionada con las fracturas que se hacen visibles. Este es un tema de gran relevancia si los potenciales emancipadores de los tribunales pretenden hacerse una realidad.

(Re)pensando el regionalismo ALC-UE

Este capítulo se ha enfocado en las redes de resistencia, disenso y solidaridad en torno a la gobernanza ALC-UE y más recientemente al proyecto "Europa Global". Esas expresiones han sido analizadas como respuestas paralelas y/o reactivas al regionalismo oficial. Es decir, se les entiende y estudia como elementos residuales de procesos de la "alta política", haciendo invisibles su larga trayectoria y antecedentes conectados a una compleja

historia geopolítica y geoeconómica que liga a ambas regiones, al tiempo que sus contribuciones y propuestas son ignoradas. Visibilizar esas interacciones abre cuestionamientos epistémicos (cuestionamientos sobre cómo sabemos lo que sabemos) que permitan re-pensar la forma como se han analizado y estudiado el regionalismo y las regiones. Hemos cuestionado, por ejemplo, presupuestos "de sentido común" acerca del interregionalismo ALC-UE y sobre ideas generales acerca del concepto de región y gobernanza regional (Walters & Larner, 2002; Clarkson, 2007). El siguiente y último paso es identificar de qué manera tales irrupciones contribuyen a (re)construir perspectivas alternativas sobre la relación ALC-UE (Walsh, 2007). A continuación presentamos entonces dos cuestionamientos puntuales que la resistencia, el disenso y la solidaridad que se ejerce a través de las prácticas de justicia cognitiva de los TPP plantean a la relación oficial ALC-UE: 1) como algo que ha fallado y 2) a la supuesta opresión dominante y unificada que ejerce.

Re-pensando el fracaso

Previo al décimo aniversario del Acuerdo Estratégico entre países de ALC y la UE, resultaba fácil encontrar afirmaciones sobre el fracaso del interregionalismo ALC-UE especialmente cuando se consideraba el objetivo planteado en 1999 de crear una red de Acuerdos que sentara las bases para un espacio euro-latino-caribeño en 2010. Sin embargo, también es importante cuestionar el supuesto que yace detrás de esta perspectiva: un espacio regional existe cuando queda formalizado a través de instituciones y/o acuerdos interestatales. No obstante, la falta de implementación formal de tal red de acuerdos no ha significado que el libre comercio y la desregulación de los servicios (financieros, educativos, etcétera) —como mecanismos para lograr un tipo específico de desarrollo que domina la relación birregional formal— no sean una realidad para muchas personas y comunidades en ambas regiones. De hecho, esta realidad ha impactado negativamente comunidades que han enfrentado sus efectos medioambientales y sobre el respeto de los derechos humanos, tal y como los testimonios planteados en los TPP. En otras palabras, el marco de gobernanza neoliberal ALC-UE no ha fracasado por el hecho de no constituir más y más profundos mecanismos de regulación y control. A través de los testimonios presentados en los TPP es posible constatarlo.

Re-pensando la opresión

Los obstáculos que enfrentan las y los participantes de los TPP para reclamar sus derechos frente a las violaciones cometidas por empresas multinacionales europeas así como sus estrategias de resistencia en forma de redes de resistencia, disenso y solidaridad interregionales y de testimonio público de sus agravios son tomados como cuestiones de primer orden en el proceso de re-pensar la opresión. Lo anterior es especialmente relevante si se consideran las condiciones generales de inequidad, violencia y discriminación que subsisten en comunidades marginales de ALC y la UE, de donde provienen mujeres indígenas y migrantes sin papeles y quienes, sin embargo, con su involucramiento activo en los TPP han desafiado el rol que están llamadas a jugar en la "Europa Global": como trabajadoras precarias en subsidiarias de empresas europeas en los países de ALC o bien como empleadas domésticas dentro de la economía del cuidado en las urbes de ambas regiones. En otras palabras, la mera participación de estas mujeres hace visible una pequeña pero significativa fractura en el sistema de opresión que les determina un rol e identidades particulares dentro de la "Europa Global" y que sin embargo no ocupan pasivamente.

Conclusión

Este capítulo ha ofrecido una interpretación del rol que la resistencia, el disenso y la solidaridad han desempeñado, para revelar que la gobernanza neoliberal que enmarca las relaciones ALC-UE está lejos de ser un proyecto monolítico y libre de fracturas. Esta interpretación se basa en un análisis concreto de las prácticas de identificación de los actores y autoridades responsables que los TPP han contribuido a promover. El argumento fue desarrollado en tres pasos. En primer lugar, la sección teórica del capítulo precisó las limitaciones de perspectivas clave dentro de la literatura de RI y EPI sobre gobernanza, regionalismo y resistencia al presentar a la primera como un sistema unificado de opresión, al segundo como una construcción social culturalmente neutra y a la última como una reacción al sistema o como una fuerza que activamente le reproduce. Con la ayuda de las ideas de justicia cognitiva de Sousa Santos y de resistencia social de Lugonés, nuestra reflexión identificó la capacidad de los TPP para cuestionar

la noción unidimensional de gobernanza global y resistencia, y planteó la necesidad de prestar mayor atención a la naturaleza imperial y cultural de los conceptos de región y regionalismo como pre-condición para re-pensar el interregionalismo ALC-UE. En segundo lugar, el capítulo ha observado lo que ha sido identificado como una "naturaleza neoliberal" en la gobernanza y en particular el Acuerdo Estratégico de 1999 y la estrategia "Europa Global" de 2006. De forma paralela, presentamos la gobernanza regional como una red de mecanismos de toma de decisiones y programas donde las negociaciones y renegociaciones están siempre presentes. Finalmente, nos concentramos en los procesos adelantados en los TPP de identificación de los actores y autoridades responsables de las violaciones a los derechos humanos y medioambientales así como las tensiones que derivan de las contribuciones de los TPP a la justicia cognitiva.

De esta manera, nuestro análisis buscó aportar a un área emergente dentro de RI y EPI sobre estudios de gobernanza críticos al revelar las narrativas y supuestos que informan la gobernanza ALC-UE desde la perspectiva de la resistencia, el disenso y la solidaridad transnacionales. Además, mediante el cuestionamiento que la visibilidad política de saberes que han sido ocultados/ignorados por la gobernanza neoliberal plantea a un supuesto sistema unificado y monolítico de control y dominación, nuestra contribución ha ofrecido algunas alternativas para teorizar y re-teorizar el interregionalismo ALC-UE y algunos de sus supuestos fundamentales. Como parte de una agenda de investigación sobre los regionalismos alternativos en ALC, este capítulo ha explorado la emergencia del principio de justicia cognitiva que informa los procesos de los TPP y las agendas alternativas a las políticas del interregionalismo oficial ALC-UE.

Referencias

ALOP, APRODEV, AIDHAC, CIFCA, & Grupo Sur. (2011). *Acuerdos comerciales de la Unión Europea con Centroamérica, Colombia y Perú: Obstáculos para el desarrollo sostenible*. Recuperado de http://www.observatoriouealalop.eu/wcm/

Ayres, J. & Macdonald, L. (2010). *Contentious politics in North America national protest and transnational collaboration under continental integration*. Hampshire: Palgrave MacMillan.

Bergeron, S. (2006). *Fragments of development. Nation, gender, and the space of modernity*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

Bulow, M. (2010). *Building transnational networks. Civil society and the politics of trade in the Americas*. Cambridge: Cambridge University Press.

Blyth, M. (2009). *Routledge handbook of International Political Economy (IPE): IPE as a global conversation*. Londres: Routledge.

Camillieri, J. & Falk, J. (1992). *The end of sovereignty? The politics of a shrinking and fragmenting world*. Aldershot: Elgar.

Celare y Unión Europea. (2009). *Conclusiones*. Seminario 10 Años de la Asociación Estratégica América Latina y el Caribe-Unión Europea. Evaluación y Análisis Prospectivo, octubre 5-6. Santiago de Chile: Cepal. Recuperado de http://www.ulb.ac.be/soco/cercal/ Conclusiones_seminario.pdf

Clarkson, S. (2007). Does North América exist? Transborder governance after NAFTA and the security and prosperity partnership. *Norte América*, *1-2*, 85-104.

Coleman, W., & Johnson, N. (2008). *Building dialogue on globalization research: What are the obstacles and how might these be addressed?* Documento preparado para una presentación en el taller de trabajo Building South-North Dialogue on Globalization Research: Phase II. Waterloo, Ontario, Canada: Centre for International Governance Innovation. Recuperado de http://www.globalautonomy.ca/global1/dialogue.jsp

Documento Marco Tribunal. Nucleos Conceptuales. Apuntes estrategicos para la presentacion de casos y la organizacion del Tribunal de Lima. (2008). *Enlazando Alternativas*. Recuperado de www.enlazandoalternativas.org/.../DOCUMENTO_MARCO_TRIBUNAL-2.pdf

Donegan, B. (2006). Governmental regionalism: Power/knowledge and neoliberal regional integration in Asia and Latin América. *Millennium: Journal of International Studies*, *35*(1), 23-51.

Drainville, A. (1999). Social movements in the Americas: Regionalism from below? En: G. Mace & L. Bélanger (Eds.), *The Americas in transition. The contours of regionalism* (pp. 219-254). Londres: Lynne Rienner.

Dykmann, K. (2004). The common foreign and security policy of the European Union towards Latin America. *Nord-Süd Aktuell*, *28(4),* 673-682.

Escobar, A. (1995). *Encountering development: The making and unmaking of the third world*. Princeton: Princeton University Press.

Escobar, A. (2003). Mundos y conocimientos de otro modo. El programa de investigación modernidad/colonialidad latinoamericano. *Tabula Rasa, 1*, 51-86.

European Commission. (2005). *A stronger partnership between the European Union and Latin América* (Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, COM(2005)636).

European Commission. (2006). *Global Europe competing in the world. A contribution to the EU's growth and jobs strategy* (COM(2006)0567).

European Commission. (2007). *Latin America Regional Programming Document 2007-2013* (E/2007/1417).

European Commission. (30 de septiembre de 2009). *EU-Latin América: 10 years of Strategic Partnership* (MEMO/09/426). Recuperado de http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-09-426_ en.htm?locale=en

European Commission. (6 de abril de 2010). Towards a green and innovative economy. *Lisbon Strategy for Growth and Jobs.* Recuperado de http://ec.europa.eu/archives/growthandjobs_2009/

European Commission Delegation in Chile. (30 de septiembre de 2009). *The Commission lays out a new vision for EU-Latin América relations*. Recuperado de http: //www.delchl.ec.europa.eu/en/whatsnew/NEWS_2009_30_09_UE_LATAM.htm

Fernández R. (2007). América Latina en una encrucijada histórica. *Transnational Institute*. Recuperado de http://www.tni.org/archives/act/16259

Gilbert, E. (2005). Inevitability of integration? Neoliberal discourse and the proposals for a new North American economic space after September 11. *Annals of the Association of American Geographers*, *95*(1), 202-222.

Grugel, J., & Riggirozzi, P. (2009). *Governance after neoliberalism in Latin América*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Held, D., & McGrew, A. (2002) *Governing globalization: Power, authority, and global governance*. Cambridge: Polity.

Hernández, J. (1998). *El derecho comercial global frente al derecho internacional de los derechos humanos.* Observatorio de Multinacionales en América Latina. Recuperado de http://www.omal.info/www/article.php3?id_article=1577&var_recherche=Teitelbaum

Hettne, B. (1997). The double movement: Global market versus regionalism. En R. Cox (Ed.), *The new realism. Perspectives on multilateralism and world order.* Londres: MacMillan; UNU.

Hobson, J., & Seabrooke, L. (2007). *Everyday politics of the world economy*. Cambridge: Cambridge University Press.

Icaza, R. (2007). Globalization and the State in Mexico. Analyzing contemporary trends of governance decentralization, privatization, and regionalization. *Iberoamericana, Nordic Journal of Latin Américan and Caribbean Studies*, *37*(1), 157-177.

Icaza, R. (2009a). Alternative regionalisms and civil society: Setting a research agenda. *Pensamiento Propio*, *29*(14), 235-44.

Icaza, R. (2009b). NAFTA parity in real time and the 'making' of the EUMexico transatlantic partnership. En P. Lombaerde y M. Schulz (Eds.), *The EU and world regionalism. The makability of regions in the 21st century* (pp. 115-130) . Londres: Ashgate.

Icaza, R. (2009c). Regionalism in the Americas. En R. Munck y H. Fagan (Eds.), *Globalization and Security: an encyclopaedia* (pp. 312-327). Nueva York: Praeger Press.

Icaza, R. (2010). Global Europe, Guilty! Contesting EU neo-liberal governance to Latin America. *Third World Quarterly*, *3*(12), 123-139.

Icaza, R. (2012a). *Civil society in the making of regionalisms: Power & resistance across borders*. Londres: Routledge.

Icaza, R. (2012b). (Re)Thinking the "new" North América through women's citizenship struggles in Mexico. En J. Ayres & L. Macdonald (Eds.), *North América in question. Regional integration in an era of economic turbulence*. Toronto, Canada: University of Toronto Press.

Icaza, R., Newell, P. & Saguier, M. (2008). *Democratizing trade politics in the Americas: Insights from the women, environmental, and labour movements* (IDS Working Paper). Recuperado de http://www.drc-citizenship.org/publications/Wp328.pdf

Icaza R. & Vázquez, R. (2007). *From Chiapas to Seattle. Understanding transborder resistance as political events*. Trabajo presentado en la Interational Studies Association Annual Conference, Chicago.

Jaeger, H. (2007). Global civil society and the political depoliticization of global governance. *International Political Sociology*, *1*(3), 257-277.

Korzenewiz, R., & Smith, W. (2001). *Protest and collaboration: Transnational civil society networks and the politics of summitry and free trade in the Americas*. (The North-South Agenda Papers 51). Miami: University of Miami, North-South Centre.

Lipschutz, R. (2006). Global civil society and global govermentality: or, the search for politics and the state amidst the capillaries of social power. En: M. Barnett & R. Duvall (Eds.), *Power in global governance* (pp. 229-248). Cambridge: Cambridge University Press.

Lugonés, M. (2003). Structure/antistructure and agency under oppression. En: M. Lugonés (Ed.), *Pilgrimages/PEREGRINAJES. Theorizing coalition against multiple oppressions* (pp. 53-64). Boulder: Rownman and Littlefield Publishers.

Lugonés, M. (julio de 2009). *Methodological notes towards a decolonial feminism*. Trabajo presentado en la 53th International Conference of Americanists, Mexico D. F.

Maes, M. (2008). *The EU's global Europe strategy. Where is that strategy today*. Presentación introductoria realizada en el encuentro informal Building of A Common Platform Between Developing Countries, 4-5 de diciembre de 2008. Bruselas: South Centre in Brussels. Recuperado de www.enlazandoalternativas.org/.../Global_Europe_Today_MM_081204.pdf

Malamud, C. (2010). *La Cumbre ALC-UE de Madrid y el Estado de la relación birregional Europa-América Latina* (ARI). Instituto Real Elcano. Recuperado de www.realinstitutoelcano.org.

Marchand, M. (1994). Gender and new regionalism in Latin America: inclusion/exclusion. *Third World Quarterly*, *15*(1), 63-76.

Marchand, M. (1996). Selling NAFTA: Gendered metaphors and silenced gender implications. En E. Kofman y G. Youngs (Eds.), *Globalization: Theory and practice* (pp. 253-270). Londres: Pinter.

Marchand, M., Boas, M. y Shaw, T. (1999). The political economy of new regionalisms. *Third World Quarterly*, *20*(5), 897-910.

Mignolo, W. (2003). *Historias locales/diseños globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Ediciones Akal.

Morton, A. (2000). Mexico, neoliberal restructuring and the EZLN: A Neo-Gramscian analysis. En B. Gills (Ed.), *Globalization and the politics of resistance* (pp. 255-272). Londres: Palgrave.

Morton, A. (2007). Peasants as subaltern agents in Latin América: neoliberalism, resistance, and the power of the powerless. En: J. Hobson & L. Seabrooke (Eds.), *Everyday politics of the world economy* (pp. 120-138). Cambridge: Cambridge University Press.

Natal, A., & González, T. (2003). La Participación de la sociedad civil en procesos de integración comercial: El Caso del ALCA en México. *Foro Internacional, 43*(4) , 174, 852-892.

Quijano, A. (2000). Coloniality of power, eurocentrism, and Latin América. *Nepantla: Views from South*, *1*(3), 533-580.

Rojas, C. (2007). International political economy/development otherwise. *Globalizations*, *4*(4), 573-587.

Sousa Santos, B. (2002). Towards a multicultural conception of human rights. En: B. Hernandez-Truyol (Ed.), *Moral imperialism. A critical antology*. Nueva York: New York University.

Sousa Santos, B. (2006). *The rise of the global left. The world social forum and beyond*. Londres: Verso.

Sousa Santos, B., Nunez, J. & Meneses, M. P. (2007). Opening up the canon of knowledge and recognition of difference. En B. Sousa Santos (Ed.), *Another knowledge is possible: Beyond northern epistemologies* (pp. 19-22). Londres: Verso.

Saguier, M. (2007). Global governance and the HIV/AIDS response: Limitations of current approaches and policies (CSGR Working Paper Series, 225). Coventry: University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.

Sawyer, S. & Gomez, E. (2009). *Transnational governmentality and resource extraction. Indigenous peoples, multinational corporations, multilateral institutions, and the State* (Identities, Conflict and Cohesion Program Paper 13). Suiza: United Nations Researh Institute for Social Development.

Sen, J. (2007). The power of civility. *Development Dialogue*, *49*, 51-68.

Scholte, J. (2004). *Globalization and governance: From statism to polycentrism* (CSGR Working Paper, 130). Coventry: University of Warwick, Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation.

Scholte, J. (2007). Global capitalism and the State. *International Affairs*, *73*(3), 428.

Szanton, D. (2004). The origin, nature, and challenges of area studies in the United States. En D. Szanton (Ed.), *The politics of knowledge: Area studies and the disciplines* (pp. 1-33). California: University of California Press.

The Permanent People's Tribunal. (2007). *Tribunal Permanente de los Pueblos. Sesion Colombia. Audiencia sobre Empresas del Petróleo. Indictment on the Multinational Corporations BP, Oxy and Repsol*. Recuperado de http://www. omal.info/www/article.php3?id_article=986

The Permanent People's Tribunal. (2008a). *People's Permanent Tribunal Ruling, Session on Neoliberal Policies and European Transnationals in Latin América and the Caribbean*. Recuperado de http://www.tni.org/ article/ permanent-peoples-tribunal-session-neoliberal-policies-and-europeantransnationals-latin-ame

The Permanent People's Tribunal. (2008b) *Tribunal Permanente de los Pueblos. Audiencia CentroAméricana. 'Políticas Neoliberales, Transnacionales y Grupos Economicos', Jury Indictment*. Recuperado de www.movimientos.org/.../ AUDIENCIA %20GUATEMALA-TPP %20OCTUBRE %202008.pdf

Tussie, D. (2009). Economic governance after neoliberalism. En J. Grugel & P. Riggirozzi (Eds.), *Governance after neoliberalism in Latin America* (pp. 67-87). Nueva York: Palgrave Macmillan.

Vázquez, R. (2009). Modernity coloniality and visibility: The politics of time. *Sociological Research Online*, *14*(4). Recuperado de http://www.socresonline.org.uk/14/4/7.html

Walsh, C. (2007). Shifting the geopolitics of critical knowledge. Decolonial thought and cultural studies 'others' in the Andes. *Cultural Studies*, *21*(2-3), 224-239.

Walters, W. & Larner, W. (2002). The political rationality of "new regionalism". Toward a genealogy of the region. *Theory and Society*, *31*(3), 391-432.

La Unión Europea en América Latina y El Caribe
Lógicas y políticas de un actor global (1945-2012)

En Europa la crisis de refugiados e inmigrantes, la fortaleza electoral de partidos de extrema derecha, el Brexit, el conflicto en Ucrania y el terrorismo, han afectado acción y políticas de la Unión Europea (UE) en Latinoamérica; de la misma forma que los cambios políticos en Brasil y Argentina, la delicada crisis en Venezuela, el deshielo diplomático entre Cuba y Estados Unidos, el proceso de paz en Colombia y las reuniones, en 2013 y 2015, de Jefes y Jefas de Estado y de Gobierno de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños con sus homólogos de la UE.

Este libro reúne investigaciones que cubren particularmente el período 1945-2012 y permiten delinear los eventuales rumbos que tomará la política latinoamericana de la UE y comprender su historia, actores, lógicas, temáticas y organización.

La primera parte precisa las transformaciones de la imagen de Europa en Brasil desde la colonia hasta el siglo XXI así como la construcción de relaciones de la UE con México a partir de 1945, el bilateralismo UE-Chile entre 1964 y 2012 y los dilemas estratégicos de la UE en América Latina y el Caribe en los inicios del siglo XXI. La segunda parte examina la UE como voz contrapuesta a Estados Unidos en Cuba durante los años 1990 y analiza políticas de la UE relativas a tratados de libre comercio, lucha contra la droga y resolución pacífica de conflictos en el primer decenio del siglo XXI. La tercera parte identifica el poder normativo de la UE en el Mercosur y su cooperación con la Comunidad Andina entre 1992 y 2012; explica además el cambio europeo en 2007 desde vínculos preferenciales con el regionalismo latinoamericano hacia una relación privilegiada con Brasil; y estudia con base en un trabajo de campo realizado entre 2002 y 2011 la asociación estratégica UE-América Latina y el Caribe como un proyecto de gobernanza neoliberal.

Las reflexiones de este libro fueron concebidas con el doble propósito de construir lecturas críticas de las políticas de la UE en América Latina y el Caribe y abrir nuevos campos de estudio, debate e investigación sobre el actor global Unión Europea en la región y sus países.

Fondo de Publicaciones
Universidad Sergio Arboleda

9 789588 866956

Universidad Sergio Arboleda

Carrera 15 No. 74-40. Tels.: (571) 325 7500 ext. 2131 - 322 0533. Bogotá, D.C.
Calle 18 No. 14A18. Tels.: (575) 4203838 - 420 2651. Santa Marta
www.usergioarboleda.edu.co