

PROPUESTAS PARA UN NUEVO MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA

MIQUEL PALOMARES AMAT*

- I. INTRODUCCIÓN.
- II. EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA.
 1. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CONCLUIDOS ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LOS ESTADOS DE AMÉRICA LATINA.
 - A. *De los acuerdos comerciales a los acuerdos de cooperación.*
 - B. *La última generación de acuerdos: los acuerdos de asociación con México y Chile.*
 - C. *Acuerdos sectoriales.*
 2. EL DIÁLOGO GLOBAL.
 - A. *Noción y características.*
 - B. *El Proceso de San José.*
 - C. *Las relaciones entre la UE y el Grupo de Río.*
 - D. *Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE, América Latina y el Caribe.*
 3. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CONCLUIDOS ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LAS ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS.
 - A. *Los acuerdos entre la CE y el MERCOSUR.*
 - B. *Los acuerdos entre la CE y la Comunidad Andina de Naciones.*
 - C. *Los acuerdos entre la CE, el Mercado Común Centroamericano y los Estados centroamericanos.*

* Profesor Titular de Derecho Internacional Público. Universitat de Barcelona. Quisiera agradecer los enriquecedores comentarios a este artículo que me han señalado los profesores Victoria Abellán Honrubia y José Antonio Sanahuja Perales. Este trabajo se inscribe en el marco del Proyecto de investigación titulado: «la funcionalidad del Derecho internacional público como instrumento en la coordinación de las políticas económicas y sociales», financiado por el Ministerio de Educación y Ciencia. Código: SEJ2006-14418. Investigador principal: Abellán Honrubia, Victoria

- III. LOS FINES, INTERESES Y VALORES DEL MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA.
1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA.
 2. LA DIVERSIDAD DE OBJETIVOS E INTERESES DE LA UE EN RELACIÓN A AMÉRICA LATINA.
 3. LOS RESULTADOS DEL DIÁLOGO GLOBAL.
- IV. LA ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO A LOS OBJETIVOS DE LA ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA.
1. LA SIMPLIFICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: HACIA UNA ESTRATEGIA GLOBAL Y COHERENTE.
 2. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL REFORZAMIENTO DE LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LAS RELACIONES: EL REGIONALISMO, EL INTERREGIONALISMO Y EL MULTILATERALISMO FRENTE A LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN.
 3. EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN PREFERENCIAL EN EL ÁMBITO COMERCIAL Y EN EL DE LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: EL LIBRE COMERCIO COMPLETADO CON MECANISMOS DE REDISTRIBUCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL HACIA TERRITORIOS Y PERSONAS DESFAVORECIDAS.
- V. CONSIDERACIONES FINALES.

I. INTRODUCCIÓN

Toda una serie de factores económicos y políticos, en la última década, han conducido a una intensificación de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina. A partir de estos datos, la Comisión Europea¹ propuso, a mediados de los años noventa, una nueva opción estratégica denominada: Asociación entre la UE, América Latina y el Caribe. En la Cumbre de Río de Janeiro, celebrada en junio de 1999, los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados de la UE y de los Estados latinoamericanos acordaron desarrollar una «Asociación Estratégica Birregional²», que tenía como objetivo una relación más estrecha en los ámbitos político, económico y cultural. En su formulación, esta estrategia pre-

¹ Comisión Europea: *Hacia un fortalecimiento de la política de la UE respecto al MERCOSUR*, COM(94) 428 final, 19 octubre de 1994; *Hacia una profundización de las relaciones entre UE y México*, COM(95) 3 final, 8 de febrero de 1995; *Hacia un fortalecimiento de las relaciones entre UE/Chile*, COM(95) 232 final, 31 de mayo de 1995; *UE-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de una asociación 1996-2000* COM(95) 495 final, 23 de octubre de 1995; *Una asociación reforzada entre la UE y América Latina*.COM(2005) 636 final; *Una nueva asociación UE/América Latina en los albores del Siglo XXI*, COM(99) 105; *La Unión Europea, América Latina y el Caribe. Una asociación estratégica*. 2006 (www.europa.eu.int/comm/external_relations).

² Declaración de la Cumbre de Río (www.europa.eu.int).

tende, por tanto, posibilitar un salto cualitativo hacia un nuevo marco de relación privilegiada. El hecho de que la asociación abarque, a través de una política global y coherente, tanto a los Estados de América Latina como a Estados del Caribe supone una novedad en la medida en que la UE había desarrollado vínculos por separado con América Latina y con el Caribe³.

Este estudio tiene como objeto el análisis, desde la óptica europea, del marco jurídico que regula las relaciones entre la UE y América Latina. Con este fin, el trabajo se va a estructurar en tres apartados. El primero de ellos, sistematiza el marco jurídico e institucional de dichas relaciones. Posteriormente, en un segundo apartado, se destacan algunos de los fines, intereses y valores que subyacen en el régimen jurídico establecido. En un tercer apartado, el estudio va a tratar de plantear algunas sugerencias que podrían servir, si el análisis realizado es correcto, para desarrollar y adecuar el marco jurídico e institucional a los objetivos proclamados por la UE en el marco de su asociación estratégica. Desde esta perspectiva, se intentan señalar algunas consideraciones en torno a las posibles ventajas que se derivarían de la simplificación del marco jurídico e institucional de las relaciones entre la UE y América Latina; del reforzamiento de su dimensión regional o de la intensificación del contenido comercial y de cooperación al desarrollo. En este marco, el análisis comparativo de las relaciones exteriores de la UE con otras regiones del mundo, en especial de sus relaciones preferenciales, podría servir para poner de relevancia los límites y las posibilidades de mejora de las relaciones entre la UE y América Latina.

El objeto de estudio reviste interés desde diversas perspectivas. Desde un punto de vista metodológico, las relaciones entre la UE y América Latina podrían plantearse como un marco interesante de cara al estudio de los efectos sociales de las medidas jurídicas previstas. Asimismo, la inten-

³ El régimen jurídico de las relaciones entre la UE y los países caribeños viene previsto, en la actualidad, en el acuerdo de asociación entre la CE, sus Estados miembros y los países del Grupo África, Caribe y Pacífico (ACP). (*DOUE* L 317, 15 de diciembre del 2000, p. 3). Este acuerdo es la última manifestación de unas relaciones preferenciales que se han formalizado, desde los años setenta a través de distintas generaciones de acuerdos. Dichos acuerdos celebrados entre la CE y los países ACP constituyen la más clara manifestación de las relaciones preferenciales de la UE, tanto en el plano comercial como en el plano de la cooperación al desarrollo. En las Cumbres de Guadalajara y Viena se reconoció que a través de la Asociación de Estados del Caribe (AEC) puede profundizarse una cooperación específica entre la UE y el Caribe. (www.europa.eu.int).

sificación de las relaciones entre varios procesos de integración tiene un interés indudable en el marco de la sociedad internacional actual, donde el regionalismo, el interregionalismo y el multilateralismo podrían considerarse como estrategias complementarias para hacer frente a los retos que plantean los procesos de mundialización y globalización económica.

II. EL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA.

Un primer condicionante del marco jurídico e institucional de las relaciones entre la UE y América Latina viene dado por la diversidad de actores. Jurídica y políticamente, las relaciones se establecen entre, por un lado, la UE y sus Estados miembros y, por otro, las organizaciones regionales latinoamericanas y sus Estados miembros. En el marco comunitario, asimismo, hay que tener presente la complejidad jurídica del proceso de integración europeo. Por lo que respecta a los instrumentos de cooperación e integración en América Latina, el panorama es igualmente diverso. Así, coexisten una multiplicidad de acuerdos bilaterales, regionales y sub-regionales que se yuxtaponen y configuran un sistema altamente complejo. Asimismo, existen mecanismos flexibles de cooperación panamericana como el Grupo de Río. Desde un punto de vista jurídico es imprescindible, por tanto, distinguir, en el marco de las relaciones entre la UE y América Latina, entre los ámbitos materiales atribuidos, por los Estados, a las diversas organizaciones internacionales que participan en dichas relaciones, de los ámbitos materiales que continúan siendo competencia de los Estados miembros.

El marco jurídico e institucional de las relaciones entre la UE y América Latina es multiforme y complejo. Dicho marco se manifiesta, por un lado, a través de una dimensión convencional bilateral y regional y, por otro, a través del denominado Diálogo Global.

1. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CONCLUIDOS ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LOS ESTADOS DE AMÉRICA LATINA

A. *De los acuerdos comerciales a los acuerdos de cooperación*

La Comunidad Europea (CE) celebró, en los años setenta, una primera generación de acuerdos comerciales con algunos Estados latinoamericanos,

como Argentina⁴, Uruguay⁵, Brasil⁶ o México⁷. El objetivo, previsto expresamente en dichos acuerdos, era la expansión de los intercambios comerciales. Por lo que respecta a su contenido, las partes contratantes se otorgaban mutuamente la cláusula de la nación más favorecida que, como es sabido, constituye el régimen derivado del artículo 1 del GATT⁸. Por tanto, no se trataba de acuerdos preferenciales como, por ejemplo, los celebrados en esta década por parte de la CE con el grupo África, Caribe y Pacífico (ACP). Esta primera generación de acuerdos comerciales contenía una referencia a la cooperación económica. Dicha cooperación, que debía ser desarrollada por los órganos creados por los acuerdos, se concebía, tan sólo, como apoyo al desarrollo de los intercambios comerciales. La voluntad de ampliar los mercados para los productos e inversiones europeas así como el acceso a materias primas de los Estados latinoamericanos, podría explicar la celebración de estos primeros acuerdos comerciales⁹.

Tras estos acuerdos comerciales, se celebró una segunda generación de acuerdos que desbordaron el ámbito meramente comercial para abarcar una cooperación económica general¹⁰. Así, estos acuerdos se caracterizaban por el hecho de que contenían disposiciones en ámbitos como la cooperación económica, la cooperación científica y técnica, las inversiones, la industria, la salud pública, la formación o la cultura. Además, se disponía que las partes contratantes, mediante el consentimiento mutuo, podían decidir

⁴ DOCE L 249, 10.11.1971, p. 1.

⁵ DOCE L 333, 4.12.1973, p. 1.

⁶ DOCE L 102, 11.4.1974, p. 24.

⁷ DOCE L 247, 23.9.1975, p. 10.

⁸ Excepcionalmente, algunos acuerdos preveían concesiones comerciales preferenciales en productos tales como el café o la carne bovina. Estas concesiones comerciales, excepcionales y específicas, podrían explicarse como consecuencia de la interconexión entre los acuerdos y el SPG. En la medida en que la CE negociaba un acuerdo con un tercer país, el cual se beneficiaba de una preferencia comercial derivada del SPG, éste reivindicaba un trato comercial no inferior al SPG en ese producto. La existencia de los denominados acuerdos de autolimitación también podría explicar la existencia de preferencias específicas. V. por ejemplo, LEBULLENGER, Jöel: «Le SPG et les accords extrêmes de la CEE», *RTDE*, Vol. XIII, 1997, p. 481; PIERRE-CAPS, S.: «Aspects juridiques des relations commerciales de la CEE avec les états d'Amérique Latine» *RTDE*, 1987, p. 455.

⁹ DEL ARENAL, Celestino: «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): Evolución, Balance y perspectivas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, n.º 1, otoño-invierno 1997, p. 112.

¹⁰ Para un análisis pormenorizado de dichos acuerdos V. FLAESCH-MOUGIN, Catherine; LEBULLENGER, Jöel: «Relations de la CEE avec les pays en voie de développement d'Amérique Latine et Asie (PVDALA)», *Jurisclasser*, Fascicule 2230, 1992, p. 1.

ampliar los ámbitos de cooperación. Por tanto, se trataba de acuerdos de «geometría variable», en el sentido de que los ámbitos de cooperación se desarrollarían atendiendo a las posibilidades, voluntad o evolución económica de las partes. En definitiva, se configuraba una concepción pragmática y evolutiva de la cooperación. Los medios de esta cooperación eran, básicamente, el intercambio de información, el establecimiento de empresas conjuntas o los contactos entre los operadores económicos. Finalmente, dichos acuerdos no precisaban obligaciones financieras. Desde un punto de vista comercial, se mantenía la cláusula de la nación más favorecida. Estos acuerdos se han calificado de «acuerdos vacíos de contenido económico» en el sentido de que enumeraban ámbitos de cooperación sin precisar obligaciones financieras y pretendían promover el comercio sin ofrecer un acceso preferencial¹¹. La razón que podría explicar la celebración, por parte de la CE, de acuerdos vacíos de contenido económico se debería a la estrategia de afianzar la personalidad internacional de la CE. Doctrinalmente, se han diferenciado distintas generaciones de acuerdos de este tipo, atendiendo a aspectos como la inclusión de cláusulas democráticas, cláusulas evolutivas, o los ámbitos e instrumentos de cooperación¹².

B. *Los acuerdos de última generación: los acuerdos de asociación con México y Chile*

A diferencia de los anteriores, los acuerdos de última generación celebrados por la CE con México¹³ y Chile¹⁴ tienen un contenido material relevante, especialmente en el ámbito comercial, en la medida en que prevén la creación progresiva de zonas de libre comercio. Además disponen un diálogo político institucionalizado y una cooperación global. Estos acuerdos responden a las características de los acuerdos celebrados por la CE con

¹¹ TORRENT, Ramón: *Derecho y práctica de las relaciones exteriores en la UE*, Cedecs, Barcelona, 1988, p. 213.

¹² DEL ARENAL, Celestino: «Los acuerdos de cooperación...» *loc. cit.*, p. 112.

¹³ Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación (DOCE L 276, 28.10.2000, p. 45). Vid. SANAHUJA, José Antonio: «Trade, Politics & Democratization. The 1997 Global Agreement Between the EU & Mexico». *Journal of International Studies & World Affairs*, Summer 2000, pp. 35-62; OLESTI RAYO, Andreu: «La intensificación de las relaciones entre la Comunidad Europea y México: el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación». *Il diritto dell'unione europea*, anno VII Fasc. 2-2002, pp. 297-326.

¹⁴ Acuerdo de asociación entre la CE y Chile, DOCE L 352, 30.12.2002, p. 3.

áreas geográficas tradicionalmente consideradas como preferenciales, como son el grupo ACP o los Países Terceros Mediterráneos¹⁵. Desde una perspectiva política, tanto el acuerdo con Chile como el celebrado con México disponen un diálogo político (art. 3 de ambos acuerdos) e incluyen la denominada cláusula democrática (art. 1). Así, se instituye un diálogo político que incluye, en principio, todas las cuestiones internacionales de interés común. La indefinición material, en el ámbito político, recuerda a la formalización jurídica de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) en el ámbito de la UE. Por lo que respecta a la cláusula democrática, ambos acuerdos se fundamentan en el respeto de los principios democráticos y los derechos fundamentales¹⁶. En los preámbulos de ambos acuerdos se hace referencia a instrumentos internacionales tales como la Carta de la ONU, la resolución 2625 de la Asamblea General de la ONU o a una declaración del Grupo de Río.

Desde una perspectiva económica, los acuerdos contienen, por un lado, la previsión de una liberalización comercial progresiva y recíproca de bienes y servicios (art. 55 del acuerdo con Chile y art. 4 del acuerdo con México) y, por otro, una cooperación global. El artículo 5 del acuerdo

¹⁵ Estos acuerdos reflejan un alto grado de formalización jurídica y responden más a una lógica de asociación que de cooperación. Vid. por ejemplo, PALOMARES AMAT, Miquel: «Reflexiones sobre algunas tendencias de los acuerdos internacionales de las CE en el marco de la política comercial y la cooperación al desarrollo», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 12, 2002, pp. 455-469.

¹⁶ El incumplimiento de estos principios puede dar lugar al bloqueo o la denuncia de los acuerdos. La regulación de este mecanismo de sanción se prevé, en las disposiciones finales de los acuerdos, de la siguiente forma: en primer lugar, se dispone una cláusula general según la cual las partes deben tomar las medidas necesarias para el cumplimiento de las obligaciones del acuerdo (art.43 del acuerdo de Chile y art. 58 del acuerdo con México). Si una parte considera que la otra ha incumplido alguna de las obligaciones del acuerdo, puede tomar las medidas apropiadas, esto es, adoptadas de conformidad con el Derecho internacional, previa discusión en el seno de la Comisión mixta creada por el acuerdo. En los casos de urgencia especial, las partes pueden aplicar directamente las medidas apropiadas. Por casos de urgencia especial se entienden las denuncias no previstas por el Derecho internacional o un incumplimiento de los elementos esenciales de los acuerdos, esto es, los previstos en el artículo 1. Sobre este tema Vid., por ejemplo, LIÑÁN NOGUERAS, D. J.; HINOJOSA MARTÍNEZ, L. M.: «Human Rights Conditionality in the External Trade of the European Union: Legal and Legitimacy Problems» *Columbia Journal of European Law*, vol. 7, 2001-3, p. 307; JANER TORRENS, J. D.: *Promoción de los derechos humanos y de los principios democráticos en las relaciones exteriores de la Unión Europea: mecanismos jurídicos*, ed. Atelier, 2005; CANDELA SORIANO, M. M.: *Derechos humanos, democracia y estado de derecho en la acción exterior de la UE*, ed. Dykinson, 2006.

con México remitía, para aplicar el proceso de liberalización, a una decisión de un órgano creado por el acuerdo: el Consejo Conjunto CE/México. La Decisión 2/2000 del Consejo Conjunto dispuso la creación de una zona de libre comercio tras un período de 10 años¹⁷. La Liberalización se caracteriza por ser progresiva, asimétrica¹⁸, diferenciada¹⁹ e incompleta²⁰. La liberalización también se extiende a los servicios financieros, telecomunicaciones, energía, turismo en un plazo de 10 años y se permite el acceso al sistema mexicano de contratación pública²¹. El acuerdo con Chile dispone que los derechos de aduana sobre productos industriales se eliminarán el 2010 y los relativos a productos agrícolas y pesqueros en el 2013. Ambos acuerdos contienen las habituales disposiciones comerciales, como por ejemplo, las cláusulas de salvaguardia, las medidas antidumping o las excepciones por razones de carácter no económico.

Finalmente, los acuerdos con México y Chile contemplan una cooperación global en diferentes ámbitos. Junto a los sectores tradicionales —cooperación industrial, energía, transportes, etc.— se prevé una cooperación en nuevos sectores como, por ejemplo, los asuntos sociales o acciones para la superación de la pobreza que se focaliza, esencialmente en los grupos y regiones vulnerables como indígenas o campesinos²².

C. Acuerdos sectoriales

De forma complementaria a los acuerdos generales, existen acuerdos sectoriales celebrados entre la CE y Estados latinoamericanos en toda una serie de ámbitos como, por ejemplo, la carne bovina, productos siderúrgicos, textiles, agrícolas, pesqueros, en materia de transportes o los relativos a la lucha contra el narcotráfico. Algunos de estos acuerdos, en especial los relativos a la agricultura o textiles, constituyan una manifestación de los denominados acuerdos de autolimitación. Tales acuerdos eran la materialización de lo que el profesor RAUX denomina el «liberalismo organizado»²³.

¹⁷ DOCE L 157 30.6.2000, p. 10.

¹⁸ Así, la CE elimina sus derechos de aduana a un ritmo más rápido que México.

¹⁹ En el sentido que los derechos de aduana sobre productos industriales se eliminan en 2007 y los agrícolas en el 2010.

²⁰ En la medida en que no cubre todos los productos. Así por ejemplo, la liberalización agrícola alcanza el 62 % de los productos.

²¹ Solo se excluye tráfico aéreo, el cabotaje marítimo y los audiovisuales.

²² Art. 26 del acuerdo con México.

²³ RAUX, Jean: «Les accords externes de la CEE», *RTDE*, 1978, p. 467. Dichos acuerdos están prohibidos por la OMC, salvo excepción específica.

2. EL DIÁLOGO GLOBAL

A. *Noción y características*

La UE y sus Estados miembros han llevado a cabo un diálogo interregional global, en un primer momento con los países de América Central y, posteriormente, con el resto de países de América Latina y el Caribe²⁴. Estos diálogos interregionales son, por definición, pluridisciplinarios, evolutivos y de naturaleza declaratoria. Reposan en la idea de que los aspectos económicos, políticos y sociales están estrechamente interrelacionados y deben abordarse de forma conjunta. Esta dimensión multidisciplinaria conduce a la multiplicación de actores. Así, participan e interactúan diversos actores políticos fruto de la compleja delimitación de competencias en el seno de la UE o en el seno de las organizaciones latinoamericanas. Estos diálogos pretenden elaborar respuestas a partir de los desafíos que se van generando en el marco de las relaciones. Finalmente, su naturaleza es declaratoria en la medida en que expresan públicamente unos objetivos compartidos y se establecen unas directrices de carácter general.

B. *El Proceso de San José*

Estos foros tienen su origen en el apoyo de la CE a la iniciativa del Grupo de Contadora en favor de soluciones pacíficas en Centroamérica. La intervención comunitaria dio lugar al denominado Proceso de San José. Esta forma de diálogo regional se inauguró en San José de Costa Rica, el 28 y 29 de septiembre de 1984, entre la CE y sus Estados miembros, por una parte, y por los países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Honduras y Guatemala) y los países del Grupo de Contadora (Colombia, México, Venezuela y Panamá), por otra. El objetivo fundamental era estabilizar política y económicamente América Central. Este Proceso de San José se institucionalizó a partir del encuentro ministerial de Luxemburgo, los días 11 y 12 de noviembre de 1985, con una declaración en la que se definen los objetivos del diálogo y se plantea un seguimiento con unas reuniones al más alto nivel. De esta forma, se han

²⁴ SANAHUJA, José Antonio: «Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones entre la UE y América Latina», *Nueva Sociedad* 189, enero-febrero, pp. 80-65.

sucedido reuniones en diversas ciudades latinoamericanas y europeas como San Pedro Sula, Dublín o Managua. En 1985 en Luxemburgo se fijaron como prioridades contribuir a la consolidación del proceso de paz en Centroamérica; la reforma del estado; la promoción del respeto a los derechos humanos y de la integración regional; la integración de estos países en la economía mundial así como el desarrollo de políticas sociales.

C. *El Diálogo entre la UE y el Grupo de Río*

Otra plataforma de diálogo global es la que se establece entre la UE y el Grupo de Río. El Grupo de Río nace a raíz del Grupo de Contadora y se ha ido extendiendo al resto de países latinoamericanos y algunos caribeños. Sus bases se fundamentan en una reunión en Río de Janeiro en 1986, donde se articula el denominado «Mecanismo Permanente de Consulta y Cooperación Política²⁵». Se trata de un mecanismo de concertación política latinoamericana que aborda problemas en un marco flexible, más flexible, al menos, que una organización internacional. Desde su origen, el grupo de Río mantuvo unas relaciones informales con la UE. Con la declaración de Roma, en 1990, el diálogo entre la UE y el Grupo de Río quedó institucionalizado a través de reuniones ministeriales que tienen lugar en Europa o en América Latina. También se han impulsado reuniones sobre ámbitos específicos como el medio ambiente, pero que no han tenido demasiada continuidad. Los principales resultados de este diálogo son proyectos de cooperación en materia de integración regional y modernización de las administraciones públicas.

D. *Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe*

A los foros anteriormente mencionados, hay que añadir las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE, América Latina y el Caribe. La primera de ellas se celebró en Río de Janeiro, los días 28 y 29 de junio de 1999. En dicha Cumbre participaron 48 Estados, lo cual refleja una cierta relevancia de los vínculos y una cierta voluntad política de acerca-

²⁵ El Grupo de Río engloba a Argentina, Bolivia, Brasil, La Comunidad del Caribe (CARICOM), Chile, Colombia, Costa Rica, la República Dominicana, El Salvador, Ecuador, Guayana, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

miento. En esta Cumbre se adoptó la Declaración de Río y unas prioridades de acción. La Declaración proclama solemnemente la voluntad de desarrollar una asociación estratégica basada en tres dimensiones: la política, la económica y la cultural y social²⁶. Esta estrategia recuerda, tanto en la denominación como en la declaración de intenciones y objetivos, a las relaciones preferenciales que la UE ha establecido con los Estados ribereños del Mediterráneo o el Grupo ACP. No en vano, la estrategia de la UE hacia el Mediterráneo se denomina la Asociación Euromediterránea. Esta dimensión política y social presenta diferencias respecto al modelo de marcada inspiración liberal que impregna el NAFTA o el proyecto del ALCA. Asimismo, el hecho de que refleje unos valores comunes tiene relevancia en la medida en que podría considerarse como uno de los fundamentos del interregionalismo.

En la Cumbre de Río se adoptaron 55 prioridades de acción que suponen, tan sólo, una enumeración un tanto errática de ámbitos materiales en los cuales los Estados partes convienen en promover una cooperación más estrecha. Así, se mencionan ámbitos de cooperación política como, por ejemplo, los derechos humanos; la seguridad; el desarme; la lucha contra el terrorismo o el crimen organizado. En el plano económico, se menciona el comercio; la inversión; la protección de la propiedad intelectual; la promoción de las PYMES o los contactos entre los operadores privados y, finalmente, en el plano social y cultural se identifican como sectores claves de cooperación la educación; la salud; las nuevas tecnologías o la cultura. Desde el punto de vista institucional, tan sólo se prevé un Grupo Birregional de altos funcionarios, encargado de aplicar y realizar un seguimiento de las prioridades señaladas, el cual se reunirá, se dispone, con regularidad. Por tanto, la estructura orgánica, como mucho, puede calificarse de flexible y pragmática. En Madrid, Guadalajara y Viena se han celebrado las siguientes Cumbres, que continúan con el modelo de diplomacia declarativa y estructura orgánica flexible que caracterizó la Cumbre de Río. La V Cumbre está prevista que se celebre en Lima, los días 16 y 17 de mayo de 2008, con una agenda centrada en la pobreza, desigualdad y desarrollo sostenible.

²⁶ Vid., por ejemplo, FRÈRES, Christian; SANAHUJA, José Antonio (coord.): *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria/ Instituto Complutense de Estudios Internacionales, abril 2006, colección Antrazyt n.º 23; MARTÍN ARRIBAS, J. J. (Coord.): *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, ed. Catarata, 2006.

3. LOS ACUERDOS INTERNACIONALES CONCLUIDOS ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y LAS ORGANIZACIONES LATINOAMERICANAS

A. *Los acuerdos entre la CE y el MERCOSUR*

El instrumento jurídico que regula, actualmente, las relaciones con el MERCOSUR²⁷ es el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de la CE y sus Estados miembros y el MERCOSUR y sus Estados miembros²⁸. Dicho acuerdo se firmó en Madrid en 1995 pero no entró en vigor hasta 1999²⁹. Se trata de un acuerdo con unos objetivos muy ambiciosos pero con un contenido económico real discutible. El acuerdo dispone como objetivo fortalecer las relaciones para crear una asociación interregional (art. 2). Esta noción de asociación, que acostumbra a evocar una dualidad política y económica, es la empleada por la UE en sus relaciones privilegiadas con los países del Grupo ACP y con los países ribereños del Mediterráneo. Sin embargo, a pesar de este objetivo, el contenido económico real se pospone para una segunda fase que no está predeterminada en el tiempo. Su naturaleza es, por tanto, transitoria y evolutiva. La asociación interregional diseñada debe abarcar un diálogo político; la creación progresiva de una zona de libre comercio y una cooperación general. El diálogo político se prevé con las características habituales en este tipo de cláusulas: su contenido se deja a la voluntad de las partes y contiene la cláusula democrática. Como mecanismos institucionales de dicho diálogo se prevén reuniones de Jefes de Estado, de Ministros de Asuntos Exteriores o altos funcionarios³⁰. En relación a las disposiciones comerciales, el artículo 4 del acuerdo prevé que las partes se comprometen a cooperar y dialogar con vistas a intensificar y diversificar sus relaciones comerciales para preparar una ulterior liberalización del comercio de acuerdo a la OMC, pero

²⁷ Sobre el MERCOSUR, Vid., por ejemplo, RÚA BOEIRO, R.; ESGUIVAR, L.; FELDMAN, G.: *MERCOSUR, un camino sin retorno*, ed. La ley, Argentina, 1995.

²⁸ *DOUE L 112 29.4.1999*, p. 65.; Vid., por ejemplo, ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco: «El acuerdo entre la UE y el MERCOSUR en el marco de las relaciones entre la UE y América Latina», *Revista de Instituciones Europeas (RDCE)*, 1995, pp. 761-791.

²⁹ La dilación en la entrada en vigor se debió a que se trata de un acuerdo mixto y, por tanto, requiere la ratificación de todos los Estados miembros además de las dos organizaciones internacionales. Antes de este acuerdo, existía un acuerdo de cooperación interinstitucional entre la CE y el MERCOSUR del año 92.

³⁰ Desde 1996, han tenido lugar reuniones ministeriales en este marco. Vid. www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur.

teniendo en cuenta la sensibilidad de ciertos productos. Esta cláusula, típica desde el punto de vista diplomático, en realidad no contempla ninguna obligación jurídica de resultado, aún cuando alude al libre comercio. Por ello, en una primera fase, el acuerdo crea un sistema institucional vacío de obligaciones específicas de resultado. Finalmente, el acuerdo contiene toda una serie de disposiciones dedicadas a la cooperación económica general y en ámbitos, entre otros, como la educación o la cultura. En este marco se disponen unos objetivos, unos principios y unos medios de acción muy generales. Desde un punto de vista material, tan sólo se identifican unos sectores prioritarios. Como ámbito especial de cooperación, cabe señalar que se hace un especial énfasis al apoyo del proceso de integración del MERCOSUR. Así, el artículo 18 del acuerdo dispone que la cooperación entre las partes contratantes está orientada a apoyar los objetivos del proceso de integración del MERCOSUR. Sin embargo, debe señalarse que no existe una previsión financiera específica en el acuerdo con el fin de aplicar los objetivos de cooperación, sino que la determinación de dicha previsión financiera se ha dejado a acuerdos posteriores³¹.

En la Cumbre de Río se decidió, formalmente, iniciar las negociaciones para celebrar un futuro acuerdo de asociación. El mandato con las directrices de negociación fue aprobado por el Consejo el 13 de septiembre de 1999. El mandato autorizaba a la Comisión a iniciar las negociaciones relativas a elementos no tarifarios y posponía, para más adelante, las negociaciones sobre derechos de aduana, servicios y agricultura, condicionándolo a un acuerdo global en el marco de las rondas de la OMC. Las negociaciones empezaron, formalmente, en Bruselas en noviembre de 1999³². Hasta el momento no hay acuerdo en el sector agrícola que conforma el tema más delicado de las negociaciones. Francia ha exigido el

³¹ Así, la CE ha otorgado al MERCOSUR, para el periodo comprendido entre 2002 y 2006, unos 200 millones de euros, de los cuales 48 van directamente al MERCOSUR para fortalecer sus instituciones y favorecer sus políticas. El resto de la financiación se destina a los Estados miembros del MERCOSUR. Estas cifras se prevén en unos «memorandos de entendimiento» celebrados entre la CE y los Estados Argentina (65,7 millones de euros); Brasil (64 millones de euros); Paraguay (51, 7 millones de euros); Uruguay (18,6 millones de euros). Comisión Europea: Una Asociación para el Futuro. www.europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur.

³² Para un estudio de las diversas rondas negociadoras V. CIENFUEGOS MATEO, Manuel: «Las negociaciones para la ejecución del Acuerdo Marco Interregional de cooperación entre la CE, MERCOSUR y sus respectivos Estados miembros», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 13, 2002, p. 737.

establecimiento de barreras arancelarias y ha alegado que la liberalización agraria costaría a la CE un alto nivel de gastos en concepto de compensación a los agricultores europeos por las pérdidas ocasionadas por las importaciones del MERCOSUR³³. Otros Estados consideran que los costes de apertura comercial serían ampliamente superados por el aumento de las exportaciones comunitarias de productos con alto nivel añadido.

B. *Los acuerdos entre la CE y la Comunidad Andina de Naciones*

El marco jurídico de las relaciones entre la CE y la Comunidad Andina de Naciones se ha formalizado a través de dos acuerdos internacionales. El primero de ellos fue el Acuerdo de Cooperación entre la CEE, por una parte, y, por otra, el acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela³⁴. El acuerdo, actualmente vigente, es el Acuerdo Marco de Cooperación entre la CE y el acuerdo de Cartagena y sus países miembros, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela³⁵. Desde una perspectiva comercial, estos acuerdos no disponen una relación preferencial. Así, las partes sólo se otorgan la cláusula de la nación mas favorecida. Ambos acuerdos prevén disposiciones en materia de cooperación económica, comercial y en otros sectores, siendo el acuerdo de 1998 más amplio que su predecesor. La cooperación, como es habitual, se concibe de forma pragmática y evolutiva. Así, el artículo 39 del acuerdo vigente dispone que las partes pueden desarrollar y completar la cooperación de mutuo acuerdo. Por lo que se refiere a la cooperación económica, se disponen unos objetivos muy generales y se mencionan ámbitos especiales de cooperación sin excluir, a priori, ningún sector. Por tanto, se subordina la cooperación a un acuerdo posterior de las partes. En cuanto a los objetivos se señala, por ejemplo, la voluntad de reforzar y diversificar los vínculos económicos; contribuir al desarrollo de sus economías o la elevación del nivel de vida. Los medios son igualmente flexibles. De esta forma, se mencionan la multiplicación de contratos e intercambio de información, la creación de empresas conjuntas o la asistencia técnica. Es destacable el hecho de que no existe una previsión financiera

³³ Parlamento Europeo: El proceso de asociación interregional de la UE con el MERCOSUR y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE, Luxemburgo, Dirección General de Estudios del PE, Octubre 1999, doc. 131 (ES) p. 185.

³⁴ DOCE L 153, 8.6.84, p. 1. En vigor a partir de 1.2.1987.

³⁵ DOCE L 127,29.4.1998. En vigor a partir del 1. 5. 1998.

específica, con lo cual, los objetivos de cooperación sólo se traducen en la práctica cuando las partes acuerdan transferencias directas.

Uno de los ámbitos específicos de cooperación con el grupo andino ha sido la cooperación para la lucha contra el narcotráfico. El artículo 25 del acuerdo dispone como objetivo la prevención y la reducción de la producción, distribución y consumo de las drogas. La lucha contra las drogas se concibe como una estrategia integral o global que abarque todos los aspectos del problema: la producción, el tráfico, el consumo e, incluso, el blanqueo de dinero. Como medidas se prevén proyectos de educación; de rehabilitación de toxicómanos; de sustitución de cultivos alternativos; medidas en materia de blanqueo de dinero o de precursores, esto es, sustancias químicas que sirven para fabricar drogas. En este marco, se han firmado acuerdos sobre precursores con países andinos. El SPG también prevé medidas para estimular la lucha contra el narcotráfico³⁶. El acuerdo de 1998 contiene, además, un artículo dedicado a la cooperación en materia de integración regional.

Con ocasión de la primera Cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en 1999, los países andinos plantearon la necesidad de celebrar un nuevo acuerdo que actualizara las relaciones y estuviera a la altura de los acuerdos celebrados con otros países latinoamericanos como Chile o México. Tras el asentimiento alcanzado en la Cumbre de Madrid, las negociaciones culminarían con la adopción de un nuevo acuerdo en 2003 con unas características semejantes al acuerdo entre la UE y MERCOSUR³⁷. Sin embargo, es probable que el acuerdo del año 2003 no entre en vigor en la medida en que la UE y la Comuni-

³⁶ No obstante, éste ha sido un tema conflictivo. Así, la CE ha tenido que adoptar un nuevo SPG y reformar el anterior sistema de preferencias arancelarias porque el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC declaró la incompatibilidad del reglamento comunitario, vigente hasta 2005, con la OMC por el régimen jurídico de estímulo para la lucha contra el narcotráfico. Vid. LÓPEZ JURADO, C.: «El nuevo sistema de preferencias arancelarias generalizadas comunitario a la luz de los informes de la OMC», *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 21, mayo-agosto, 2005, pp.447-484.

³⁷ El acuerdo se firmó en Roma en diciembre del 2003. (www.europa.eu/external_relations/can) El acuerdo contiene, en primer lugar, la previsión de un diálogo político expreso —a pesar de la inexistencia de una base jurídica expresa en los anteriores acuerdos, las partes llevaron a cabo, desde los años noventa, un diálogo político en el contexto de foros como las reuniones entre la UE y el Grupo de Río o en otros marcos multilaterales—. En segundo lugar, se prevé un marco jurídico para iniciar unas negociaciones con el fin de crear, en un futuro, una zona de libre comercio. Finalmente, el acuerdo incluye nuevos ámbitos de cooperación como, por ejemplo, el terrorismo o la inmigración.

dad Andina han empezado a negociar un nuevo acuerdo de asociación en septiembre del 2007, que incluye además de disposiciones en materia de diálogo político y cooperación global, la creación de una zona de libre comercio de bienes y servicios así como la regulación de las inversiones. Las negociaciones con la UE han ayudado a incentivar la integración andina, en la medida en que su profundización se erige como un requisito para la celebración del acuerdo³⁸.

C. Los acuerdos entre la CE, el Mercado Común Centroamericano y los Estados centroamericanos

El marco jurídico de las relaciones entre la CE y los Estados de América Central se ha formalizado en unos acuerdos con un contenido muy similar a los celebrados con la Comunidad Andina. Así, en 1986 se firmó el Acuerdo entre la CEE y los países del Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá³⁹. En 1993 se firmó el Acuerdo marco de Cooperación entre la CE y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá⁴⁰. Tiene interés remarcar que, en este último acuerdo, no hay una referencia al Mercado Común Centroamericano como organización, sino tan sólo a los Estados centroamericanos. Ésta parece ser la tendencia de futuro. Ambos acuerdos se caracterizan, en primer lugar, porque no disponen un régimen comercial preferencial. Tan sólo prevén la cláusula de la nación mas favorecida. En segundo lugar, los acuerdos contienen disposiciones, muy generales, dedicadas a la búsqueda de una

³⁸ En este sentido se han pronunciado ambas partes (V. informe conjunto de la reunión del grupo de comercio en el marco de la segunda ronda de negociación CAN-UE, Bruselas 10-14 de siembre 2007, www.europa.eu/external_relations/can). La Cumbre Presidencial Andina, en junio del 2006, adoptó un el plan de acción relativo a la adopción de un arancel especial para la UE, la liberalización de servicios o la armonización aduanera, con el fin de cumplir con los requisitos exigidos por la UE para evaluar el grado de integración andina y, consecuentemente, iniciar las negociaciones de cara a un acuerdo de asociación Vid. SANAHUJA, José Antonio: «Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La Unión Europa y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana», en FRÈRES, S.; GRATIUS, S., MALLO, T.; PELLICER, A.; SANAHUJA, S. A.: *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europa y América Latina?*, Fundación Carolina-CeALCI, Documento de trabajo n.º 15, Madrid 1-43, 2007, p. 31.

³⁹ DOCE L 172, 30.6.1986, p. 2.

⁴⁰ DOCE L 63 12.3.1999, p. 39.

cooperación global. Asimismo, no contemplan una previsión financiera específica sino que esta cuestión se ha dejado para un acuerdo posterior de las Partes⁴¹.

En diciembre del año 2003⁴², se adoptó un nuevo acuerdo que, de la misma forma que ha ocurrido con la Comunidad Andina, es probable que no entre en vigor, al verse superado, en sus objetivos, por un nuevo acuerdo de asociación. Así, en la Cumbre de Viena, la UE y los países centroamericanos acordaron iniciar las negociaciones con vistas a la celebración de un nuevo acuerdo que abarque los ámbitos habituales de los acuerdos de asociación de última generación: diálogo político; cooperación global e inversiones y libre comercio de bienes y servicios⁴³. Las negociaciones han ido precedidas de un procedimiento conjunto de evaluación del avance de la integración económica centroamericana con el fin de posibilitar las negociaciones birregionales. Esta evaluación se ha erigido como catalizador de la propia integración centroamericana⁴⁴.

II. LOS FINES, INTERESES Y VALORES DEL MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

1. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

Desde los años setenta hasta la actualidad, la evolución del marco jurídico de las relaciones entre la UE y América Latina refleja, materialmen-

⁴¹ Así, por ejemplo, en el año 2001, se firmaron unos memorandos de entendimiento con el fin de otorgar unos 655 millones de euros a los países centroamericanos. Estos fondos incluían unos 75 millones de euros destinados a financiar programas relativos a la integración regional, www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ca.

⁴² Acuerdo de cooperación y diálogo político entre la CE, sus Estados miembros y las repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. El acuerdo se firmó en Roma, en diciembre del 2003, al igual que el acuerdo celebrado con la Comunidad Andina de Naciones.

⁴³ Las negociaciones empezaron el 29 de junio del 2007 en Bruselas, www.ec.europa.eu/external_relations/ca.

⁴⁴ Los Estados centroamericanos se han comprometido a emprender una serie de acciones para consolidar una unión aduanera o las inversiones y el libre comercio de servicios. (Vid. San José Dialogue Ministerial Meeting Between the European Troika and the Ministers of the Countries of Central America, Santo Domingo, Dominican Republic, 19 april 2007; Fifteenth Central America-EU Joint Comité, Guatemala, 23 april 2007).

te, una progresiva intensificación de los vínculos políticos, económicos y comerciales, en especial a partir de los años noventa⁴⁵. En esta década, se dan una serie de factores políticos y económicos⁴⁶ novedosos que cambian el contenido de dichas relaciones. Desde un punto político, puede destacarse el fin de la guerra fría y de los conflictos armados en América Latina o la consolidación de regímenes democráticos. En el plano económico, las relaciones se han visto intensificadas por factores tales el espectacular aumento de las inversiones europeas en América Latina; el desarrollo de los procesos de integración en Europa y América Latina o los acuerdos de liberalización comercial internacional.

La UE es y ha sido, tradicionalmente, el primer donante e inversor en América Latina y el segundo socio comercial tras los EEUU⁴⁷. En este marco económico, la UE ha adoptado distintos mecanismos y programas tendentes a aportar asistencia financiera o técnica⁴⁸, ayuda humanitaria⁴⁹ y ayuda alimentaria. Sin embargo, estos datos no deben ocultar que los países latinoamericanos representan un porcentaje muy reducido del total del

⁴⁵ DEL ARENAL, Celestino: «La adhesión de España a la CE y su impacto en las relaciones entre América Latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas*, Vol. 17, n.º 2, 1990, pp. 239-367; DEL ARENAL, C.: «Los acuerdos de cooperación...» *loc. cit.*

⁴⁶ Para una valoración de las reformas económicas en América Latina en los últimos decenios Vid., por ejemplo, BOUZAS, Roberto; FRENCH-DAVIS, Ricardo: «Globalización y políticas nacionales. ¿Cerrando el círculo?», *Desarrollo económico*, Vol. 45, n.º 179, 2005, p. 328.

⁴⁷ De los años 2001 al 2005, el presupuesto de la UE ha destinado a los países de América Latina 500 millones de Euros por año. (Vid. Comisión Europea: La UE, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica, citado 2006, p. 129). En el año 2004, las inversiones europeas en América Latina y el Caribe alcanzaron los 124 millones de euros siendo superadas, ligeramente, por los EEUU. Desde un punto de vista comercial, en el año 2005, las importaciones de productos latinoamericanos y caribeños al mercado comunitario alcanzaron los 64,4 mil millones de euros mientras que las exportaciones europeas llegaron a los 58,2 mil millones. Los Estados latinoamericanos exportan al mercado comunitario, fundamentalmente, productos agrícolas y energía, mientras que las exportaciones europeas, más diversificadas, se entran en productos farmacéuticos, bienes de equipo y material de transporte (www.ec.europa.eu/comm/external_relations/la)

⁴⁸ Por ejemplo, los programas AL-INVEST; ALFA y ALBAN; OREAL o EURO-SOCIAL. Vid. Comisión Europea: *Amerique Latine, document de programmation régionale*, 2007-2013. 12.07.2007(e/2007/1417).

⁴⁹ Entre 1999 y 2005, la ayuda humanitaria de la UE destinada a América Latina ha alcanzado los 29,5 millones de Euros. Vid.: Comisión Europa: La UE, América Latina y el Caribe: una asociación estratégica, *citado*, p. 59.

comercio de la UE, si se compara con otros países⁵⁰. Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, el volumen de recursos destinado por la UE a América Latina es muy inferior al previsto para el grupo ACP o para los países ribereños del Mediterráneo⁵¹.

Las cuestiones económicas, en especial las derivadas del comercio, han puesto de manifiesto la diversidad de intereses así como las asimetrías existentes que se erigen, sin duda, como condicionantes negativos de las relaciones. Desde la perspectiva comercial, los acuerdos bilaterales celebrados entre la CE y América Latina no han contemplado concesiones comerciales hasta los recientes acuerdos con México y Chile. Anteriormente, la única forma de acceso preferencial de los productos latinoamericanos al mercado comunitario era el Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas (SPG). En relación a América Latina, este instrumento ha generado críticas por lo que respecta a su alcance real en la medida en que se ha destacado, entre otros factores, la exclusión de productos agrícolas importantes; el hecho de que no ofrecía rebajas arancelarias suficientes o que no contribuía a la diversificación de la producción. En definitiva, además de estos problemas, el SPG es el peldaño más bajo de los regímenes comerciales preferenciales que la UE concede a los países en vías de desarrollo.

Otro problema de las relaciones comerciales eurolatinoamericanas es el derivado del proteccionismo de la UE en materia agrícola. Los Estados latinoamericanos, en especial los Estados del MERCOSUR, han acusado a

⁵⁰ Entre los principales socios comerciales de la UE, sólo Brasil ocupa un lugar relevante, en el número 12, con un 1,7% del total de comercio de la UE. México ocupa el lugar 21 con el 1,2%. El resto de países no alcanzan el 1% del total del comercio con la UE: Chile (0,6%); Argentina (0,5%); Colombia (0,2%); Ecuador y Panamá (0,1%). (Comisión Europea: *Top Trading Partners*, DG Trade SLG/GC/DS, 28.9.2007, p. 3). Los principales socios comerciales de la UE son los EEUU (17,6%); China (10,1%); Rusia (8,3%); Suiza (6,2%) y Japón (4,8%).

⁵¹ El Reglamento por el que se establece un Instrumento de Financiación al Desarrollo (DOUE, L 378,28.12.2006, p.41) prevé una asignación financiera, para América Latina, de 2.690 millones de Euros para el período 2007-2013. El segundo protocolo financiero relativo al grupo ACP contempla un montante de 22 000 millones de euros para el período 2008-2013. El programa MEDA II dispone 6400 millones de euros para el período 2000-2007 (www.eib.org/projects/regions/acp). América Latina y Asia son las regiones a las que el Banco Europeo de inversiones dedica, además, menos fondos. Del total de préstamos del Banco Europeo de inversiones en el año 2006 (45.700 millones de Euros), sólo el 1,1% se destinaron a América Latina y Asia. El Banco destinó el 3% al Mediterráneo; el 1,8% al grupo ACP o el 7,1% a los objetivos de la ampliación.

la UE de competencia desleal en los mercados internacionales, como consecuencia de la aplicación de los mecanismos de la PAC⁵². Dicha política cuenta, como es sabido, con un sistema que se traduce, entre otras cuestiones, en barreras arancelarias y no arancelarias o en ayudas a la producción y exportación con el fin, dispone el TCE, de asegurar a los consumidores europeos unos alimentos a unos precios asequibles y estables y a los agricultores un nivel adecuado de ingresos. En productos como la harina o la carne de bovino, la UE, que había sido comprador en el mercado mundial, emergió como exportador y competidor «desleal» de países como Argentina, Brasil, Uruguay o Paraguay. Además, en la década de los años 80, la guerra de subsidios entre UE y EEUU con el fin de favorecer la competitividad de sus exportaciones de cereales provocó un descenso en el precio internacional de este producto con graves consecuencias para los países latinoamericanos. El mismo Banco Mundial ha calculado que la PAC provoca para los países latinoamericanos unas pérdidas por valor de 3,4 millones de dólares anuales en concepto de exportaciones no realizadas⁵³. Este enfrentamiento se llevó a foros internacionales como la Ronda Uruguay del GATT, donde los países del MERCOSUR se alinearon con el grupo CAIRNS, que fue el más opuesto a las tesis de la UE en materia agrícola. Tradicionalmente, la UE ha respondido a las críticas latinoamericanas señalando que los obstáculos se encontraban más que en el proteccionismo comunitario, en la escasa diversificación de las exportaciones latinoamericanas o en el desconocimiento y falta de adaptación de sus exportaciones a las exigentes normas y requerimientos del mercado europeo. En consecuencia, las posibilidades de mejorar el acceso al mercado comunitario dependerían de factores tales como, por ejemplo, el mejor uso del SPG; la diversificación productiva; la mejora de la calidad de sus exportaciones o de los resultados de las rondas negociadoras del GATT. Así, la UE acostumbra remitir las demandas de apertura comercial de los países latinoamericanos a las rondas negociadoras de la OMC. Asimismo, la UE exige a los Estados latinoamericanos concesiones comerciales en productos industriales, servicios y contratación pública.

⁵² Los productos más significativos en este sentido son los cereales, la leche la harina, el arroz, los quesos o la carne de ovino y bovino. La UE es el principal socio comercial del MERCOSUR. Para estos países, el comercio con la UE supone el 22,9% del total de su comercio. Para la UE, el volumen de su comercio con el MERCOSUR alcanza sólo el 2 a 3% del total de sus importaciones y exportaciones, www.ec.europa.eu/comm/external_relations/mercosur.

⁵³ *Europe Información Internacional*, 1999, n.º 4425, p. 15.

En los años 90 se produce un cambio de contexto en el marco del comercio internacional con factores tales como la firma del Acta final de la Ronda Uruguay o la creación de la OMC. En este sentido, la OMC supone el establecimiento de un régimen jurídico comercial obligatorio e institucionalizado con acuerdos que prevén un desarme arancelario progresivo así como la supresión progresiva de obstáculos al comercio en productos agrícolas o textiles. Este sistema jurídico puede favorecer la competitividad y el comercio de los países en vías de desarrollo, y en especial de los países latinoamericanos. De hecho, la historia de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR muestra que el libre comercio puede ser un argumento a favor del desarrollo de estos países.

Estos desacuerdos comerciales provocan la percepción, por parte de América Latina, que la UE les dispensa un trato discriminatorio respecto a otros países en vías de desarrollo. Además, la actuación de la UE presenta ciertas incoherencias en la medida en que predica la liberalización en los países en desarrollo pero elude la liberalización de sus productos agrícolas. En este contexto, el profesor STIGLITZ ha denunciado que el discurso liberalizador de la UE o de los Estados Unidos de Norteamérica constituye, en realidad, la legitimación ideológica de unas reglas comerciales «desequilibradas» e «injustas⁵⁴». Estas reglas, en opinión del mencionado autor, aseguran a los países desarrollados una parte desproporcionada de los beneficios de la liberalización a expensas de los países en desarrollo. En este contexto, debe recordarse que una de las ideas clave de los objetivos del Desarrollo del Milenio, adoptado por la Asamblea General de la ONU, es el consenso sobre el vínculo entre la pobreza y el proteccionismo agrario de los países ricos⁵⁵. Por tanto, los desacuerdos comerciales desbordan el ámbito económico para crear una cierta desconfianza general en las relaciones. Ni del contexto de UE ni del contexto internacional, en el seno OMC, pueden deducirse perspectivas de cara a un proceso liberalizador en materia agrícola.

La evolución de las relaciones entre la UE y América Latina dependerá, en gran medida, de una efectiva liberalización agrícola en aquellos productos más sensibles para la UE y para los Estados de América Latina.

⁵⁴ STIGLITZ, Joseph: «Social Justice And Global Trade» *Eastern Economic Review*, March 2006, 169.2, p. 18.

⁵⁵ Vid. en este sentido las reflexiones del profesor SANAHUJA, José Antonio: «Asimetrías comerciales y concertación política en las relaciones UE-América Latina: un examen de las políticas comerciales». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*. 2000, p. 1.

El elevado nivel de la pobreza y desigualdad social en América Latina plantea numerosos problemas sociales que pueden comprometer no sólo el crecimiento económico sino también la consolidación de las instituciones democráticas latinoamericanas. La Organización de las Naciones Unidas ha señalado estos desequilibrios. Así, la Comisión Económica Para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha advertido que el 36,5 % de la población latinoamericana se encuentra en una situación de pobreza. La pobreza extrema o indigencia afectaría al 13,4 % del total de la población⁵⁶. La mitad de la riqueza de la región está concentrada en sólo el 10 % de la población⁵⁷. El grado de desarrollo entre los Estados de la región es, igualmente, muy diverso⁵⁸. A partir de estos datos, la UE ha considerado la cohesión social como uno de los ejes de las relaciones⁵⁹. Para la UE, este concepto debe abarcar objetivos como la reducción de la pobreza; las desigualdades; la exclusión social; el reforzamiento de los sistemas democráticos y la legitimidad institucional o el papel de la sociedad civil⁶⁰.

El alto grado de endeudamiento (46 % del PIB en el año 2004) o la caída de las inversiones extranjeras son otros problemas económicos que afectan a estos Estados y que pueden condicionar, también, la evolución de las relaciones⁶¹.

2. LA DIVERSIDAD DE OBJETIVOS E INTERESES DE LA UE EN RELACIÓN A AMÉRICA LATINA

Como se ha señalado, los acuerdos, actualmente vigentes, entre la CE y los Estados y organizaciones latinoamericanas reflejan que existen distintos

⁵⁶ CEPAL: *Panorama social de América Latina*, LC/G.2351-P/E,2007, www.eclac.org

⁵⁷ Comisión Europea: *Amerique Latine, Document de programmation régionale*, 2007-2013, p. 1.

⁵⁸ Así, por ejemplo, en México el PIB medio por habitante alcanzaría los 7200 dólares mientras que en Nicaragua tan solo se alcanzarían los 885 dólares. Fuente: Comisión Europea, *Ibid.*

⁵⁹ Comisión: Una asociación reforzada, *doc.cit.*, p. 8; *promoting Social Cohesion in Latin America*, ECFIN/D2(2005)rep/52288,12.05.05. El programa EUROSOCIAL tiene como objetivo ayudar a los Estados de América Latina a aplicar políticas sociales en los ámbitos de la salud, educación, justicia, empleo y fiscalidad (europa.eu.int/comm/europeaid/projects).

⁶⁰ Comisión Europea: *Amerique Latine, document de programmation régionale, doc.cit.*, p. 5.

⁶¹ *Ibid.*, p. 6.

objetivos respecto a determinados Estados y regiones atendiendo a las prioridades económicas y políticas. Así, en relación a México, podría considerarse que la alta prioridad económica para la UE, resultante de su calidad de miembro del NAFTA, explicaría la celebración de un acuerdo de libre comercio entre la CE y este país. En este sentido, la celebración de acuerdos de libre comercio con México o Chile podría considerarse como una estrategia de la UE para defender los intereses económicos europeos frente a las iniciativas norteamericanas⁶². Asimismo, la ausencia de productos agrícolas sensibles en las exportaciones mexicanas y chilenas para el mercado comunitario facilitó la rapidez de las negociaciones con estos países. No obstante, también se ha interpretado que, más que una reacción al NAFTA, el acuerdo con México sigue la iniciativa de la Comisión de negociar nuevos acuerdos con Estados y zonas de América Latina, previstos en primer lugar con el MERCOSUR y luego con Chile⁶³. Desde esta perspectiva, la actuación exterior de la UE se explicaría más por las peculiaridades institucionales del sistema comunitario que por una estrategia coherente y planificada a la luz de unas directrices generales. Así, los intereses políticos de la Comisión Europea o de las diferentes presidencias rotatorias del Consejo de ministros y su voluntad de presentar resultados aparentes de las Cumbres, podrían haber incidido en la aceleración de los acuerdos con México y Chile. En el caso de Chile, también se ha argumentado que la apertura de negociaciones se planteaba como un proceso tendente a presionar a este país a integrarse en el MERCOSUR⁶⁴. De todas formas, las potencialidades económicas del MERCOSUR así como el móvil estratégico de minimizar el riesgo de desviación del comercio e inversión que podía suponer el proyecto del ALCA, posibilitaron, muy probablemente, un acercamiento comunitario a esta organización internacional. Sin embargo, el ambicioso proyecto de crear una asociación regional entre la UE y MERCOSUR se fue debilitando a medida en que, paralelamente, el proyecto del ALCA se iba diluyendo. Asimismo, debe tenerse en cuenta la dimensión político-institucional de este acuerdo en el sentido de que la estrategia inicial de la Comisión era celebrar un acuerdo entre dos zonas de integración, de organización a organización, sin la participación de los Estados miembros.

⁶² SANAHUJA, José Antonio: *Vers une véritable multilatéralisme dans les relations entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine*, Parlement Européen, étude, Doc. Stratégique, 27 mars 2006, EP/ExPo/B/2005/18, p. 7.

⁶³ PEÑA, Félix; TORRENT, Ramón: *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, OBREAL. 2005, p. 25.

⁶⁴ *Ibid*, p. 30.

Esta iniciativa de la Comisión no fue apoyada por ningún Estado miembro de la UE ni del MERCOSUR. En este sentido, el contenido del acuerdo es totalmente distinto de la propuesta de la Comisión⁶⁵.

En el caso de los acuerdos con la Comunidad Andina de Naciones y con los países de América Central, los objetivos de pacificación, democratización o lucha contra el narcotráfico han sido los que han marcado el ritmo de las concesiones comerciales y de la cooperación al desarrollo. Por tanto, la estrategia comunitaria hacia estos Estados se ha centrado más en objetivos políticos que económicos. No obstante, la UE es el primer donante oficial de ayuda al desarrollo a la Comunidad Andina⁶⁶. De la misma forma, Centroamérica ha sido la región latinoamericana que ha recibido un porcentaje más importante de ayuda al desarrollo por parte de la CE⁶⁷. Desde un punto de vista comercial, las relaciones con estas regiones latinoamericanas adolecen de un déficit comercial favorable a la CE⁶⁸.

La promoción de la integración regional es, asimismo, un elemento fundamental de las relaciones de la UE con estos Estados. De esta forma, se vincula la integración regional al crecimiento económico, al progreso social, al desarrollo cultural y a la estabilidad democrática. En este sentido, podría considerarse que la UE promueve estos procesos de integración regional en la medida en que, con ello, refuerza su propia naturaleza al consolidar referentes similares a ella.

Del escaso alcance de los acuerdos, firmados en el año 2003, con Centroamérica y con la Comunidad Andina de Naciones, puede deducirse que su celebración respondía más a la voluntad de mostrar un resultado «aparente», fruto de la cumbre de Madrid que a una voluntad de profundizar en las relaciones⁶⁹. Desde esta perspectiva, se ha señalado que la CE

⁶⁵ *Ibid.*, p. 29.

⁶⁶ Así, para el período 2002-2006, la CE otorgó una ayuda de 408 millones de euros para el CAN como organización y 128 millones para Bolivia; 86 millones para Perú; 92 millones para Ecuador y 105 millones para Colombia (www.ec.europa.eu/comm/external_relations/andea).

⁶⁷ www.ec.europa.eu/europa/comm/extrenal_relations/ca. Estos Estados recibieron un porcentaje de 145 millones de euros por año en el período comprendido entre 1995-2001.

⁶⁸ www.ec.europa.eu/comm/external_relations/ca. Centroamérica representa solo el 0,4 % del total del comercio comunitario. Para Centroamérica, por el contrario, la CE es su segundo socio comercial e inversor tras los EEUU. El CAN sólo supone el 0,5 % del total del comercio comunitario mientras que la CE representa el 8,2 % del total del comercio del CAN (www.ec.europa.eu/comm/external_relations/andean).

⁶⁹ El profesor Albert GALINSOGA titulaba un estudio de 1992 sobre las relaciones entre las CE y el Pacto Andino y Centroamérica de la siguiente forma: «La credibilidad de la ficción», *Afers Internacionals*, n.º 23-24, p. 61-68.

se preocupa más de asegurar el funcionamiento estable de las instituciones de estos países y garantizar el libre ejercicio de los operadores económicos que por mejorar la situación macroeconómica de los países en vías de desarrollo latinoamericanos⁷⁰. Las negociaciones de los EEUU con estos países pueden incidir en la estrategia de la UE. Así, por un lado, el desarrollo del Tratado de libre comercio entre los Estados Unidos de Norteamérica y los Estados centroamericanos (CAFTA) podría favorecer las negociaciones para crear una zona de libre comercio entre la CE y los Estados centroamericanos. Por otro lado, la celebración de acuerdos de libre comercio entre los EEUU y Colombia, Ecuador y Perú, aislando a Bolivia y Venezuela, podría incidir en el futuro de la Comunidad Andina y afectar, de esta forma, a las relaciones de esta organización con la UE.

3. LOS RESULTADOS DEL DIÁLOGO GLOBAL

El Proceso de San José permitió, desde la perspectiva Europea, llevar a cabo una armonización de posiciones nacionales en el seno de la Cooperación Política Europea⁷¹, precedente de la Política Exterior y de Seguridad Común. Así, ha sido en la política centroamericana donde se ha demostrado una mayor cohesión en la acción exterior de la UE así como una mayor autonomía respecto al diagnóstico de los problemas y a las soluciones a impulsar⁷². Esta cohesión entre los Estados miembros de la UE se debió, probablemente, a la ausencia de intereses prioritarios de los Estados europeos en la zona⁷³. En todo caso, la UE ha mostrado un grado de identidad exterior y unos resultados positivos que contrastan con la pérdida de protagonismo en otros conflictos internacionales. Desde la perspectiva centroamericana, este proceso permitió una concertación que ha

⁷⁰ SOTILLO LORENZO, José Angel : «Las relaciones UE-América Latina: el cambio del olvido a la asociación», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria- Gasteiz*, 1999, Madrid, p. 99.

⁷¹ SCHOUTHEETE, Philippe: *La coopération politique européenne*, Fernand Nathan ed. Labor, Paris-Bruxelles, 1986.

⁷² GALINSOGA JORDÀ, Albert: *España y la política centroamericana de las Comunidades Europeas*, IRELA, documento de trabajo n.º 26, Madrid, 1991, p. 29; del mismo autor, «Balance del proceso de San José: logros y carencias», en GALINSOGA JORDÀ, Albert (coord): «La UE, España y América Latina», *Revista CIDOB d'Afers internacionals*, n.º 31, Barcelona, 1995, pp. 35-45.

⁷³ BODEMER, Klaus: *El margen de maniobra de la Comunidad Europea hacia América Latina*, IRELA, documento de trabajo n.º 5, Madrid 1987, p. 25.

favorecido, muy probablemente, el aumento de la capacidad negociadora de los países centroamericanos en el seno de instituciones como la ONU o la OEA.

También se ha interpretado que este diálogo contribuyó al aislamiento internacional de los regímenes autoritarios y a la transición y consolidación democrática en los años ochenta⁷⁴. Desde una perspectiva política, la intermediación latinoamericana y europea contribuyó a una solución autónoma del conflicto de Centroamérica, a diferencia de otros conflictos internacionales, como en Angola o en Oriente Medio, donde las iniciativas de pacificación fueron siempre auspiciadas por las dos superpotencias en el marco de las implicaciones de la guerra fría. Si bien es cierto que a esta solución autónoma también contribuyeron factores tales como el cambio de sensibilidad y estrategia de los EEUU en la región; la desaparición de la amenaza soviética; el apoyo de la ONU a la iniciativas de paz y desarrollo surgidas desde la propia región o la crisis de legitimidad de la Organización de Estados Americanos.

Por lo que respecta a las Cumbres, en seguimiento de lo acordado en Río, el Grupo Birregional de altos funcionarios se reunió en Finlandia (Tuusula) y en Portugal (Vilamora). El único resultado práctico de los trabajos de este grupo fue la elaboración de una nueva lista de 11 prioridades claves. A finales del año 2000, la Comisión elaboró una comunicación en la que destacaba la existencia de retrasos e incumplimientos⁷⁵. Por ello, puede concluirse que esta estrategia tiene más de imagen que de realidad o, cuando menos, existe un desequilibrio entre el compromiso político declarado y el contenido realmente aplicado⁷⁶. Estos foros reflejan un cierto estancamiento de las relaciones a causa de factores tales como la reforma de la PAC y la cuestión agraria, los regímenes multilaterales comerciales; la ampliación de la UE o la pérdida de interés estratégico de América Latina tras el 11 de septiembre y la nueva agenda de seguridad que ha impuesto la guerra contra el terrorismo. Prueba de ello, es que no

⁷⁴ SANAHUJA, José: «La UE y América Latina y el Caribe: una asociación estratégica para la democracia, el desarrollo y la lucha contra la pobreza». *Interión Oxfam*, abril 2002, p. 8.

⁷⁵ Comisión Europea: Seguimiento de la Primera Cumbre América Latina y el Caribe, COM(2000), 670 final, 31 de octubre 2000.

⁷⁶ Los 59 puntos de la Declaración de Viena se han calificado de «una colección de bellas palabras que buscan eludir la controversia». DREKONJA-KORMAT, Gerhard: «La Europa americana o la metamorfosis de la asociación estratégica», OBREAL/EULARO, 2007, Conference Papers, p. 4.

se ha adoptado una estrategia común, en el marco de la PESC, para América Latina⁷⁷.

IV. LA ADECUACIÓN DEL MARCO JURÍDICO A LOS OBJETIVOS DE LA ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

1. LA SIMPLIFICACIÓN DEL MARCO JURÍDICO E INSTITUCIONAL DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: HACIA UNA ESTRATEGIA GLOBAL Y COHERENTE

Como se ha señalado, el marco jurídico e institucional de las relaciones entre UE y América Latina es multiforme. Así, desde un punto de vista convencional, se yuxtapone la existencia de acuerdos bilaterales entre las CE y Estados latinoamericanos con acuerdos regionales celebrados entre las CE y Organizaciones latinoamericanas. El régimen jurídico resultante es un sistema en el que coexisten diversos niveles de concesiones comerciales y de cooperación al desarrollo. Ello pone de manifiesto una ausencia de una política global de la UE hacia América Latina.

Si los objetivos, tal y como se han proclamado en las Cumbres entre la UE, América Latina y el Caribe, son los de crear una asociación estratégica, los acuerdos deberían responder a una estrategia global, preferencial y coherente⁷⁸ que incluyera el mismo contenido que el de los acuerdos firmados con otras regiones preferenciales. Los acuerdos internacionales concluidos por la Comunidad Europea⁷⁹, a partir del sistema de competencias

⁷⁷ A diferencia de Rusia (DOUE, L 157.246.1999); Ucrania (DOUE L 23.12.1999) o el Mediterráneo (DOUE L 183,22.7.2000).

⁷⁸ El Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de una «visión estratégica de conjunto». Vid. Parlamento Europeo: *Résolution sur un partenariat renforcé entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine*. (2005/2241(INI)) ap. 6. La Comisión Europea se ha referido a la necesidad de crear una red de acuerdos en la que participen «todos los Estados de la región, de forma que se contribuya a la integración regional», Comisión: una asociación reforzada..citado, p. 6.

⁷⁹ FLAESCH-MOUGIN, Cathérine: *Les acords externes de la CEE. Essai d'une typologie*. Ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, 1980; ROLDÁN BARBERO, J: «Los acuerdos internacionales de la Comunidad Europea: un panorama», en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1997, Servicio editorial de la Universidad de País Vasco, Tecnos, p. 207 a 235; HELIKOSKI, J.: *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, La Haya, 2001.

previsto en los Tratados y desarrollado en la práctica⁸⁰ se han caracterizado, en especial en los ámbitos comercial y de cooperación al desarrollo, por el establecimiento de unas relaciones preferenciales con ciertos grupos de países. Los regímenes preferenciales, que se han establecido con los Estados del grupo ACP, los Países Terceros Mediterráneos (PTM), los Países de Europa Central y Oriental (PECO) y los países miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), se caracterizan por el alcance y contenido de la actuación exterior comunitaria. Los vínculos económicos, históricos-culturales, sociales, políticos y, en algunos casos, geográficos, explicarían el establecimiento de dichas relaciones. En el ámbito comercial, las relaciones preferenciales suponen concesiones comerciales especialmente intensas, hasta el punto en que alcanzan, en algunos casos, el libre acceso de productos de estos países al mercado comunitario. Por el contrario, las relaciones comerciales no preferenciales se asientan sobre el principio general de la cláusula de la nación más favorecida y su regulación se prevé en acuerdos internacionales o bien en instrumentos unilaterales propios de la dimensión mundialista de la política comunitaria de cooperación, en ocasiones no siempre coordinados entre sí⁸¹.

Por lo que respecta a la cooperación al desarrollo, las relaciones privilegiadas suponen una mayor globalidad en su concepción y alcance jurídi-

⁸⁰ REMIRO BROTONS, Antonio: «Las relaciones exteriores de la Comunidad Europea» en GARCÍA DE ENTERRÍA, E.; GONZÁLEZ CAMPOS, D. J.; MUÑOZ MACHADO, A. (eds): *Tratado de Derecho Comunitario Europeo*, T. III, Madrid, 1986, pp. 637-708; SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Aproximación a la cuestión de la delimitación de la competencia internacional de la CEE», *GJCE*, 1989, p. 147 a 190; RAUX, Jean: «Les relations extérieures de la CEE» *Jurisclasseur* ed. Techniques, Fasc. 2000, 1990, p. 99 a 23; FLAESCH-MOUGIN, Cathérine: «Le traité de Maastricht et les compétences extérieures de la Communauté Européenne: à la recherche d'une politique extérieure de l'union», *CDE*, 1993-3/4, p. 351; MARTÍN Y PÉREZ DE NANCLARES, J.: *El sistema de competencias de la CE*, MacGraw Hill, Madrid, 1997; WESSEL, R. A.: «The Inside Looking Out: Consistency & Delimitation in EU External Relations», *CMLR*, Vol. 37, 2000-5, p. 1135; CREMONA, M.: «The Draft Treaty. External Relations & External Action», *CMLR*, Vol. 40, 2003-6, p.1347; ECKHOUT, P.: *External Relations of the European Union. Legal & Constitutional Foundations*. Oxford, 2004.

⁸¹ GALINSOGA, Albert: «Consideraciones sobre la política de cooperación al desarrollo de las CE. Los regímenes no preferenciales», en ALDECOA LUZÁRRAGA, F. (Coord): *La Cooperación internacional. XIV Jornadas de profesores de Derecho internacional y relaciones internacionales*, Vitoria-Gasteiz, Septiembre 1991, p. 109; SOBRINO HEREDIA, J. M.: «Consideraciones en torno a la dimensión «mundialista» de la política comunitaria de cooperación al desarrollo», *Revista de Instituciones Europeas*, 1985, Vol. 12, n.º 3, pp. 753-773.

co, viniendo reguladas en acuerdos internacionales donde se prevén los objetivos e instrumentos. Asimismo, las instituciones comunitarias y sus Estados miembros han creado instrumentos financieros específicos para financiar las acciones de cooperación en el marco preferencial. De esta forma, se ha creado el Fondo Europeo de Desarrollo (FED) para el grupo ACP; el Programa MEDA para los PTM o el programa PHARE para los PECO. Esta distinción entre regímenes preferenciales y no preferenciales ha sido calificado por la doctrina de «pirámide de privilegios» o de «sistema discriminatorio por países»⁸². Esta jerarquía de preferencias, en el ámbito comercial, plantea un debate doctrinal, tanto desde una perspectiva jurídica como económica. Así, desde una perspectiva jurídica, el enfoque regionalista propio de la Comunidad Europea presenta dificultades de armonización con los regímenes jurídicos derivados de la UNTACD⁸³ o el GATT⁸⁴. Desde una perspectiva económica, también se ha cuestionado la eficacia de la compleja red de preferencias arancelarias establecidas por la Comunidad Europea⁸⁵.

Por lo que respecta a los foros de concertación política, su proliferación ha llevado a un solapamiento de instituciones, a una dispersión de los ámbitos a tratar y, en definitiva, a una falta de eficacia y dinamismo. La reactivación de los mecanismos de diálogo político exigiría su simplificación. Así, la existencia de un único foro, con una agenda detallada y un sistema institucional definido, aseguraría la continuidad y evitaría la dispersión. En este sentido, la Asociación Euromediterránea podría constituir un ejemplo. Las relaciones entre la UE y los Países Terceros Mediterráneos se han diversificado de un marco inicial meramente bilateral a un desdoblamiento de éstas. De este modo, se dispone, por un lado, de las conferencias interministeriales euromediterráneas, como estructura multilateral de diálogo global y, por otro, de los acuerdos euromediterráneos de asociación, que se configurarían como el principal instrumento de aplicación de los objetivos diseñados en el marco multilateral⁸⁶.

⁸² Vid. los comentarios y referencias doctrinales que realiza JORDAN GALDUF, J.: «Comercio y política exterior de la CE», *ICE*, enero 1999, N.º 1725, p. 94.

⁸³ LEBULLENGER, Joel: «La rénovation de la politique communautaire de développement», *RTDE*, n.º 4, 1994, p. 631.

⁸⁴ LEONARD, G.; SIMON, D: «Les relations préférentielles de la CEE» *RTDE*, 1972, VIII, p. 652.

⁸⁵ SANS TORRES, J.: «Multilateralismo y regionalismo en la política comercial común», *ICE*, Agosto-Septiembre, n.º 744-745, p. 98.

⁸⁶ PALOMARES AMAT, Miquel: *Los acuerdos internacionales concluidos entre las Comunidades Europeas y los Países Terceros Mediterráneos*, Cedecs, Barcelona, 2002.

En el caso de América Latina, la existencia de las Cumbres entre la UE, América Latina y el Caribe, podría servir de foro multilateral de diálogo global, absorbiendo las instancias anteriores de concertación política como el diálogo con el Grupo de Río. Dicho foro tendría la virtualidad de poder establecer unos objetivos globales de interés general, una estrategia común, en definitiva, que luego podrían ser aplicados, de forma específica, a las necesidades y particularidades de los diversos países y regiones a través de acuerdos internacionales. Dada la existencia de organizaciones regionales en América Latina, podría considerarse más idónea la aplicación de los objetivos globales a través de acuerdos regionales entre las CE y dichas organizaciones.

2. LAS POSIBLES CONSECUENCIAS POLÍTICAS, ECONÓMICAS Y SOCIALES DEL REFORZAMIENTO DE LA DIMENSIÓN REGIONAL DE LAS RELACIONES: EL REGIONALISMO, EL INTERREGIONALISMO Y EL MULTILATERALISMO FRENTE A LOS RETOS DE LA GLOBALIZACIÓN

Podría considerarse como una de las características de la sociedad internacional contemporánea, la proliferación de procesos de integración regional, entre otras razones, como reacción geoestratégica frente a los retos de la globalización económica⁸⁷. En este contexto, se ha señalado que el modelo europeo de regionalismo presenta una formulación distinta a otros modelos como el norteamericano o el asiático, caracterizándose por factores tales como una especial relación entre economía, política y sociedad, partiendo de la prioridad del modelo europeo de sociedad; el concepto de soberanía compartida o la existencia de valores comunes⁸⁸.

El reforzamiento de la dimensión regional de las relaciones entre la UE y América Latina, en detrimento de una relación meramente bilateral, podría comportar una serie de ventajas por lo que respecta a los objetivos, instrumentos y efectividad de las relaciones. Desde esta perspectiva, podría considerarse que, en el contexto político y económico de la sociedad internacional actual, las organizaciones internacionales pueden aportar un valor añadido respecto a los Estados.

En primer lugar, las organizaciones pueden contribuir a aliviar las ten-

⁸⁷ MASCARILLA, Óscar: *Los trilemas de la globalización*, Publicacions de la Universitat de Barcelona, Centro de Estudios Internacionales, Barcelona, 2003, p. 79.

⁸⁸ ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco; CORNAGO PRIETO, Noé: «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *REDI*, Vol. 2, 1998, p. 75.

siones dentro del sistema y moderar la influencia de las potencias dominantes⁸⁹. En este sentido, parece claro que la experiencia de la UE ha contribuido a consolidar un período de paz en Europa sin precedentes en su historia. La UE ha contribuido, ciertamente, a acabar con la «oposición secular» entre Francia y Alemania, tal y como era el objetivo expresado de Robert Schuman en su declaración de 1950. De ello, puede inferirse que la profundización regional podría contribuir a moderar las tensiones tanto en el plano de la UE como en América Latina, como en el marco de las relaciones entre ambas regiones.

En segundo lugar, podría argumentarse que las organizaciones internacionales dispondrían de una mayor capacidad de diagnosis general de los problemas frente a los Estados individuales. La pluralidad de representaciones en los órganos de las organizaciones internacionales enriquecería y dotaría de una mayor dosis de objetividad a los intereses de los Estados individualmente considerados⁹⁰. La existencia de órganos dotados de una cierta autonomía respecto de los Estados permitiría adoptar políticas fundamentadas en el interés general. En este contexto, el Estado individual encuentra crecientes dificultades para ejercer su competencias en los ámbitos sometidos a una fuerte transnacionalización⁹¹. Podría plantearse, por tanto, un desfase entre el ámbito político, sometido al control estatal, y el ámbito económico, cuyas decisiones, que afectan a la producción y consumo a escala global, son tomadas por las economías más desarrolladas⁹². Toda una serie de autores han señalado que los efectos de estas tendencias económicas, lideradas por los países más desarrollados e instituciones internacionales, conducen a un orden económico mundial más injusto e insostenible⁹³; a lo que se ha definido como un «capitalismo de

⁸⁹ CARRILLO SALCEDO, Juan Antonio: *El derecho internacional en un mundo en cambio*, Tecnos, Madrid, 1984, pp. 63-64.

⁹⁰ COLLIARD, Claude-Albert: «Quelques réflexions sur la structure et le fonctionnement des organisations internationales», en *Mélanges Henri Rolin*, Pédone, Paris, 1964, pp. 67-79.

⁹¹ MOHAMED MAHMOUD, Mohamed Salah.: «Mondialisation et souveraineté de l'état» *JDI*, 1996, n.º 3, pp. 611-662.

⁹² José María VIDAL VILLA argumenta que es la superestructura política y jurídica la que muestra un mayor atraso y se convierte en un obstáculo claro para la mundialización económica, *Mundialización. Diez tesis y otros artículos*, Icaria Antrazyt, Barcelona, 2 ed, 1998, p. 102; M. CASTELLS señala que todos los componentes económicos, del capital al trabajo, se organizan a escala mundial, *La Sociedad en red*, Alianza, Madrid, 1996.

⁹³ STIGLITZ, Joseph: *El malestar de la globalización*, Taurus-Santillana, Madrid, 2002; FALK, R.: *La globalización depredadora. Una crítica*, Siglo XXI Argentina edito-

rapiaña⁹⁴» o la «erosión del contrato social»⁹⁵. Estas tendencias económicas son especialmente desfavorables para los países en vías de desarrollo en la medida en que afectan fundamentalmente a los países desarrollados, comportando, por tanto, la exclusión de otros países⁹⁶. De esta forma, aumenta la polarización entre ricos y pobres y se profundiza el desarrollo desigual⁹⁷. En este marco, y desde un punto de vista económico, se ha planteado que las decisiones unilaterales pueden conducir al peor de los resultados posibles en el plano global⁹⁸. Desde esta perspectiva, el multilateralismo⁹⁹, la integración regional¹⁰⁰ o lo que algunos autores denominan el «federalismo global¹⁰¹» podrían considerarse como métodos adecuados para la gestión de los problemas derivados de los procesos de globalización, desde la nueva división internacional del trabajo a la existencia de paraísos fiscales, labo-

res, Madrid, 2002; FARINÁS DULCE, M. J.: *Globalización, ciudadanía y derechos humanos*, ed Dykinson, 2000.

⁹⁴ ALONSO ZALDÍVAR, Carlos: *Variaciones sobre un mundo en cambio*. Alianza editorial, Madrid, 1996, p. 295.

⁹⁵ DE SOUSA SANTOS, Boaventura: *El Milenio huérfano. Ensayos para una nueva cultura*, Madrid, ed. Trotta, 2005.

⁹⁶ ABELLÁN HONRUBIA, Victoria: «Mundialización de la economía y estrategia internacional de cooperación al desarrollo», en *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho internacional*, Vol. VI, 2002, p. 383.

⁹⁷ VIDAL VILLA, J. M.^a: *Mundialización. Diez tesis y otros artículos... loc. cit.*, p. 97.

⁹⁸ El profesor MASCARILLA pone el ejemplo del ámbito comercial. En este caso, como el incentivo es ser proteccionista, cada actuación se replica con mayor proteccionismo. Es lo que se ha conceptualizado, en términos económicos, como el dilema del prisionero, *Los trilemas... loc. cit.*, p. 35.

⁹⁹ ABELLÁN HONRUBIA, Victoria: *Mundialización ... loc. cit.*, p. 415; JACKSON ha planteado la necesidad de «greater doses of cooperation, coordination and good governance involving attention to regulatory techniques», JACKSON, J. H.: «International Economic Law: Complexity and Puzzles», *JIEL*, Vol. 10, n.º 1; 2007, p. 11.

¹⁰⁰ Así, se ha argumentado que la integración puede ser un instrumento para la promoción de un desarrollo sostenible con equidad. Vid. ALZUGARAY TRETO, Carlos: «Nuevo regionalismo e integración regional en América Latina y el Caribe», en *Cursos de Derecho internacional y Relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz*, 2002, Universidad del País Vasco, p. 59. Desde una perspectiva económica, el profesor J. TUGORES ha sistematizado las ventajas de la integración económica: la ampliación de mercados y el aprovechamiento de las economías de escala; una mayor división del trabajo y, por tanto, una mayor asignación de recursos reales y financieros y, finalmente, el aumento de la competencia del conjunto integrado, *Economía internacional, Globalización e integración económica*, MacGraw Hill, 5 ed.

¹⁰¹ RODRICK, D.: Feasible Globalisation, en Weinstein, M.(ed. by): *Globalisation: What's new ?* Columbia University Press, New York, 2005.

rales o medioambientales. La intensificación de las relaciones regionales podría contribuir, además, a la elaboración de políticas públicas que incidieran en el desarrollo económico y social de la región. La UE dispone de una valiosa experiencia de políticas e instrumentos, institucionalizados en un marco internacional, que tienen como objetivo la redistribución económica hacia colectivos y territorios desfavorecidos.

Finalmente, podría considerarse que las organizaciones internacionales regionales contribuirían a otorgar una mayor capacidad de negociación colectiva a los Estados miembros participantes frente a terceros Estados. Este fortalecimiento del poder de negociación colectiva puede favorecer, asimismo, la multipolaridad de la sociedad internacional en su conjunto. Así, tanto la UE como las organizaciones y Estados latinoamericanos se han comprometido, en las declaraciones de las Cumbres, a apoyar la defensa de los derechos humanos, la Corte Penal Internacional o la ratificación de convenios de Naciones Unidas relativos a la lucha contra el crimen organizado o la corrupción; la protección de la biodiversidad o los desafíos del cambio climático. Este enfoque multilateral, en materia de política exterior podría configurar una base para un mayor acercamiento entre la UE y América latina, alternativo a la tradicional relación latinoamericana con los EEUU. De esta forma, el regionalismo, el interregionalismo y el multilateralismo se complementan en las relaciones entre la UE y América Latina. En el caso de América Latina y el Caribe, esta mayor capacidad de negociación colectiva cobra una mayor relevancia en la medida en que su historia ha evolucionado de unas relaciones internacionales de dependencia colonial a un neocolonialismo económico y, más recientemente, a una cierta marginalidad.

La viabilidad de las anteriores consideraciones sobre el reforzamiento de la dimensión regional de las relaciones, encuentra numerosos obstáculos en la práctica de índole político y jurídico. Así, desde un punto de vista político, los objetivos de cooperación e integración, proclamados a cuatro vientos, no se traducen, frecuentemente, en la práctica. Por un lado, la UE más que un actor unitario es un sistema de decisión multinivel, lo cual parece que no permite a la UE desarrollar un papel de liderazgo en la sociedad internacional. Por otro lado, el regionalismo latinoamericano se ve aquejado de una cierta baja intensidad y dispersión. Asimismo, la estrategia política de ciertos Estados latinoamericanos, basada en postulados nacionalistas y críticos con las concepciones liberales propias de la globalización económica, podría tener una repercusión direc-

ta en el desmantelamiento o paralización de organizaciones internacionales latinoamericanas o en el desarrollo de nuevos proyectos regionales, lo cual provoca incertidumbres acerca del futuro de estos modelos de integración regional.

El escenario político mundial quizás no sea del todo propicio a la intensificación de las relaciones con América Latina. Así, los atentados del 11 de septiembre del 2001 en Nueva York y la lucha contra el terrorismo o las guerras en Irak o Afganistán definen un escenario internacional caracterizado por la primacía de la seguridad. Ello supone, además del aumento del gasto militar, que sea la seguridad, en detrimento de la lucha contra la pobreza, el argumento clave para justificar la ayuda, lo cual conduce a una política de «chequera¹⁰²». La guerra de Irak, por ejemplo, ha puesto de manifiesto las disensiones internas en ambas regiones, imposibilitando un enfoque multilateral y respetuoso con el Derecho internacional. Asimismo, la nueva política de vecindad de la UE, que centra su atención en el marco geográfico más próximo, puede provocar que la UE dirija sus objetivos hacia otras áreas geográficas.

Además, desde un punto de vista jurídico, se ha considerado que las organizaciones internacionales, como entidades dotadas de competencias sectoriales, podrían evidenciarse como jurídicamente poco idóneas para hacer frente a complejos problemas en los que se mezclan cuestiones económicas y políticas¹⁰³.

A pesar de estos condicionantes, tanto las instituciones comunitarias como los Jefes de Estado y de Gobierno, en las declaraciones de las Cumbres entre la UE, América Latina y el Caribe, han considerado que la integración regional y el multilateralismo son, junto con la cohesión social, los ejes del futuro de las relaciones¹⁰⁴.

¹⁰² SANAHUJA, José Antonio: «Una asociación extraviada: la cooperación comunitaria y América Latina tras el 11 de septiembre», en FRERES, Christia; PACHECO, Karina: *Desafíos para una nueva asociación*, Catarata, Madrid, 2004, p. 166.

¹⁰³ ABELLÁN HONRUBIA, Victoria: «Las relaciones entre la CE y los países en vías de desarrollo», en DÍEZ DE VELASCO, M. (comp.): *El Derecho de la CE*, Universidad Menéndez y Pelayo, Madrid, 1982, p. 173.

¹⁰⁴ PARLAMENT EUROPÉEN: *Rapport sur un partenariat global et une stratégie commune pour les relations entre l'Union Européenne et l'Amérique Latine (2000/2249(INI))*, Commission des affaires étrangères, des droits de l'homme, de la sécurité commune et de la politique de défense, rapporteur: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 octobre 2001, A5-0336/2001. Comisión Europea: Una asociación reforzada... citada. Para la consulta de las declaraciones de las Cumbres: www.europa.eu.

3. EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN PREFERENCIAL
EN EL ÁMBITO COMERCIAL Y EN EL DE LA COOPERACIÓN
AL DESARROLLO: EL LIBRE COMERCIO COMPLETADO CON MECANISMOS
DE REDISTRIBUCIÓN ECONÓMICA Y SOCIAL HACIA TERRITORIOS
Y PERSONAS DESFAVORECIDAS

América Latina no ha sido considerada, desde la óptica comunitaria, como una región objeto de cooperación preferencial ni en el ámbito comercial ni en el de la cooperación al desarrollo. Como se ha señalado, desde un punto de vista comercial, tan sólo los acuerdos con México y Chile han dispuesto un régimen de liberalización comercial recíproco. La concesión de un trato comercial preferencial a determinados Estados latinoamericanos en detrimento de otros refleja, tan sólo, unos vínculos económicos con los Estados latinoamericanos más relevantes para los intereses de la UE. Este marco jurídico no se adecua a los objetivos proclamados por la UE en el sentido de crear una asociación estratégica global entre la UE y América Latina.

El establecimiento de un régimen comercial preferencial con el MERCOSUR, la Comunidad Andina o con los Estados o organizaciones centroamericanas permitiría superar la percepción latinoamericana de un trato discriminatorio respecto a otros países en vías de desarrollo. Desde una perspectiva económica, el progresivo desmantelamiento de los aranceles y de las medidas proteccionistas comunitarias, en el marco agrícola¹⁰⁵, podría tener como efectos positivos el hecho de incentivar la producción y el comercio latinoamericano. Las posibles pérdidas ocasionadas para el mercado agrícola europeo, podrían ser superadas por las exportaciones comunitarias de productos con alto valor añadido al mercado latinoamericano. Además, podrían excluirse del ámbito de aplicación de la zona de libre comercio, aquellos productos más sensibles para los respectivos mercados así como preverse cláusulas de salvaguardia para situaciones especialmente negativas, previa autorización en el marco de los órganos creados por los acuerdos. Tanto las exclusiones como las mencionadas cláusulas son medidas jurídicas previstas en otros acuerdos celebrados por la Comunidad Europea. En definitiva, esta liberalización agrícola permitiría superar el

¹⁰⁵ El Parlamento Europeo se ha pronunciado a favor de que la asociación estratégica entre la UE y América Latina contenga una liberalización, progresiva y recíproca, de todo tipo de bienes y servicios. Parlamento Europeo: *résolution sur le partenariat*, citado, 21.

más grave obstáculo económico al desarrollo de las relaciones entre la UE y América Latina, al tiempo que traduciría, de forma efectiva, las declaraciones políticas relativas a la voluntad de crear una asociación estratégica. Debe tenerse presente, sin embargo, que un acuerdo de libre comercio birregional plantea mayores exigencias que en acuerdo bilateral con un solo Estado, en la medida en que exige un cierto grado de integración económica en el seno ambas regiones. Asimismo, la creación de un marco económico y comercial estable exigiría la transparencia en los contratos públicos para evitar la corrupción; la seguridad en las inversiones o medidas en materia de libre competencia con el fin de evitar monopolios o acuerdos oligopolísticos.

Desde un punto de vista de la cooperación al desarrollo, los acuerdos celebrados entre la CE y los países latinoamericanos se han limitado a enumerar ámbitos y objetivos de cooperación, sin que de ello se puedan deducir obligaciones concretas de resultado. Asimismo, dichos acuerdos no contemplan obligaciones financieras específicas sino que se deja tal cuestión al acuerdo posterior de las partes. La inexistencia, además, de un fondo específico, para América Latina, y de los mecanismos de estabilización de ingresos por exportaciones para los productos latinoamericanos reflejaría, además, esta aproximación no preferencial. Estos últimos mecanismos se han evidenciado como especialmente útiles a los efectos de estabilizar los ingresos por exportaciones de los países ACP¹⁰⁶, evitando las fluctuaciones debidas a descensos en el precio mundial de los productos cubiertos así como a disminuciones en la producción. Así, el sistema STABEX se calificó como la mayor innovación de Lomé I tanto en su concepción como resultados¹⁰⁷.

El acuerdo entre la CE y México reviste un interés especial en la medida en que México, por su estrategia de apertura comercial, constituye un caso único para examinar y valorar el impacto de los acuerdos de libre comercio entre países desarrollados y países en vías de desarrollo en ámbitos como el crecimiento económico, el medio ambiente, el bienestar social o los intercambios comerciales. Tanto el NAFTA como el acuerdo celebrado entre la CE y México parten de la idea de que la liberalización

¹⁰⁶ Estos mecanismos se han aplicado a productos agrícolas fundamentales para los países ACP como el café.

¹⁰⁷ RAUX, J.: «Les accords externes de la CEE. Originalités de Lomé II», *RTDE*, 1980, p. 700; ROLDÁN BARBERO, J.: *La Comunidad Económica Europea y los Convenios de Lomé: el STABEX*, Universidad de Granada, 1990.

comercial propiciará el desarrollo económico y la reducción de la pobreza, pero éste último acuerdo es más amplio y responde a un modelo que incorpora, teóricamente, aspectos políticos y sociales. Una posible conclusión del NAFTA es que los acuerdos de libre comercio no son substitutivos de las políticas de desarrollo en la medida en que el libre comercio ha generado una crisis agrícola que se ha traducido en problemas sociales, territoriales y de emigración a los EEUU¹⁰⁸. De la experiencia del NAFTA, se desprende la necesidad de completar las disposiciones en materia de libre comercio con mecanismos de redistribución económica hacia territorios y países más desfavorecidos. Desde esta perspectiva, podría considerarse que las disposiciones comerciales de los acuerdos deberían completarse con medidas de redistribución económica y social hacia territorios y personas desfavorecidas de los Estados latinoamericanos menos desarrollados. En este contexto, sería especialmente idónea la creación de un fondo de financiación específico para América Latina¹⁰⁹, con un montante financiero, determinado y obligatorio, para la ayuda al desarrollo de estos países con el fin de afrontar las asimetrías económicas entre ambas regiones. Además de afrontar los posibles desequilibrios que podrían derivarse de la aplicación del libre comercio, las medidas de cooperación al desarrollo serían imprescindibles en América latina en la medida en que se ha identificado como déficit estructural del continente: la desigualdad social, la pobreza o la exclusión. En este contexto, los acuerdos de asociación entre la UE y la Comunidad Andina y los países centroamericanos, en curso de negociación, ponen en evidencia la relevancia de los mecanismos de cooperación al desarrollo, junto al libre comercio, para hacer frente a los retos que se derivan de la cohesión social. En este sentido, tales acuerdos se han calificado de «similares a los promovidos por los EEUU» y con «una dudosa relación positiva entre libre comercio y cohesión social¹¹⁰». Desde esta perspectiva, parece positiva la adopción, en el año 2006, de un reglamento por el que se establece un Instrumento de Financiación al Desarrollo que incluye, en su ámbito de aplicación, entre otros,

¹⁰⁸ SANAHUJA, José Antonio: «Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los acuerdos de México con América del Norte (TLCAN) y con la UE (AGMUE)», Policy Paper. Parlamento Europeo. Dirección de Investigación y División de Asuntos Institucionales y Constitucionales, p. 1.

¹⁰⁹ El Parlamento Europeo ha señalado la conveniencia de crear un fondo de solidaridad interregional. Parlamento Europeo: *résolution sur le parténariat, citada.*, c. 31.

¹¹⁰ SANAHUJA, José Antonio: *Regiones en construcción...* *op. cit.*, p. 32.

a los países latinoamericanos¹¹¹. El mencionado reglamento identifica los siguientes objetivos específicos de la ayuda comunitaria en América Latina: la cohesión social; la integración regional; el buen gobierno; la creación de una zona común UE-América Latina de enseñanza superior así como el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones.

Finalmente, podrían incluirse mecanismos de estabilización de ingresos por exportaciones de productos agrícolas, similares a los sistemas previstos en el marco de las relaciones con los países ACP, para aquellos países latinoamericanos cuyo desarrollo y dependencia económica de tales exportaciones así lo aconsejara. En el supuesto de que se produjera una caída en el precio o en las exportaciones de productos agrícolas fundamentales, podría considerarse pertinente extender estos mecanismos para estos Estados. Además, cabe tener presente que los Estados caribeños se benefician de tales mecanismos en el marco del acuerdo de Cotonou. En este contexto, también podría considerarse razonable la previsión de planes de acción específicos para las regiones y países latinoamericanos, donde se identificaran los problemas fundamentales de desarrollo y las prioridades de acción, siguiendo el modelo de la Política de Vecindad de la UE. Ello permitiría superar los problemas de aplicación práctica que se han constatado a la hora de ejecutar los objetivos generales de ciertas acciones de desarrollo no sólo en el marco de las relaciones con América Latina sino también con otros regímenes preferenciales como los PTM. Estos planes de acción identificarían acciones concretas en los ámbitos genéricos identificados, en primer lugar, políticamente, en las Cumbres entre la UE, América Latina y el Caribe, y, en segundo lugar, a través de los acuerdos internacionales.

V. CONSIDERACIONES FINALES

Primera.—El marco jurídico de las relaciones entre la UE y América Latina refleja una serie de hechos. En primer lugar, se ha constatado la inexistencia de una política global y coherente por parte de la UE, a pesar de su estrategia relativa a la asociación eurolatinoamericana. Desde un punto de vista jurídico, el régimen existente viene constituido por una yuxtaposición de acuerdos e instrumentos en el que coexisten, materialmente, diversos niveles de concesiones comerciales y de cooperación al

¹¹¹ Reglamento(CE) N.º 1905/2006, *DOUE* L 378, 27.12.2006, p. 41.

desarrollo. Desde un punto de vista político, el solapamiento de distintas instancias de diálogo comporta una dispersión de los temas a tratar y, en definitiva, una falta de eficacia y dinamismo.

En segundo lugar, la existencia de desacuerdos derivados, por una parte, de la falta de concesiones comerciales y, por otra, del proteccionismo comunitario en materia agrícola provoca la percepción, a los países latinoamericanos, de un tratamiento discriminatorio de la UE respecto a otros países en vías de desarrollo. La concesión de un trato preferencial a determinados Estados latinoamericanos en detrimento de otros refleja, tan sólo, unos vínculos económicos con los países latinoamericanos más relevantes para los intereses de la UE. Este marco jurídico no se adecua a los objetivos proclamados por la UE en el sentido de crear una asociación global entre la UE y América Latina.

En tercer lugar, la falta de una previsión financiera específica en los acuerdos celebrados con los países latinoamericanos así como la falta de aplicación de los instrumentos comunitarios más avanzados de cooperación al desarrollo reflejan un desequilibrio entre los objetivos proclamados y el régimen jurídico existente.

Segunda.—La adecuación de los instrumentos jurídicos a los objetivos proclamados por la UE en su estrategia de la Asociación entre la UE, América Latina y el Caribe exigiría una serie de realizaciones jurídicas. En primer lugar, sería pertinente la existencia de una política global de la UE hacia América Latina y su plasmación en un régimen jurídico e institucional simplificado. Si los objetivos, tal y como se han proclamado en las Cumbres entre la UE, América Latina y el Caribe, son los de crear una asociación estratégica, los acuerdos deberían responder a una estrategia global y coherente que incluyera el mismo contenido que el de los acuerdos firmados con otras regiones preferenciales. Dicho contenido debería disponer un diálogo político, una cooperación global y la creación real y efectiva de una zona de libre comercio. En el marco del diálogo político, la existencia de un único foro, con una agenda detallada y un sistema institucional definido, aseguraría la continuidad y evitaría la dispersión.

En segundo lugar, podría argumentarse que el reforzamiento de la dimensión regional de las relaciones entre la UE y América Latina, en detrimento de una relación meramente bilateral, podría comportar una serie de ventajas por lo que respecta a los objetivos, instrumentos y efectividad de las relaciones. Como se ha indicado en el estudio, la reducción de las

tensiones en las relaciones regionales; la elaboración de políticas públicas en un marco internacional que incidan en el desarrollo económico y social de las regiones o el reforzamiento de la capacidad de negociación colectiva podrían ser algunas de estas ventajas.

En tercer lugar, el establecimiento de un régimen preferencial en el ámbito comercial y en el de la cooperación al desarrollo contribuiría a aplicar efectivamente los objetivos de la Asociación entre la UE y América Latina. Desde un punto de vista comercial, la creación de una zona de libre comercio permitiría superar el más grave obstáculo económico para el desarrollo de las relaciones. Desde el punto de vista de la cooperación al desarrollo, la previsión de los instrumentos, mecanismos y recursos propios de las relaciones preferenciales de la UE, permitiría hacer frente, con mayores posibilidades de eficacia, a los problemas económicos y sociales identificados por los Jefes de Estado y de Gobierno de la UE en su estrategia de la asociación interregional con América Latina.

PROPUESTAS PARA UN NUEVO MARCO JURÍDICO DE LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA.

RESUMEN: Toda una serie de factores económicos y políticos, en la última década, han conducido a una intensificación de las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina. Por ello, a mediados de los años 90, la Comisión Europea propuso una nueva opción estratégica denominada: Asociación entre la UE, América Latina y el Caribe. El objetivo de esta estrategia era, en teoría, el de posibilitar un salto cualitativo hacia un nuevo marco de relación privilegiada.

Este estudio tiene como objeto el análisis, desde la óptica europea, del marco jurídico que regula las relaciones entre la UE y América Latina. Con este fin, el trabajo se va a estructurar en tres apartados. El primero de ellos, sistematiza el marco jurídico e institucional de dichas relaciones. Posteriormente, en un segundo apartado, se destacan algunos de los fines, intereses y valores que subyacen en el régimen jurídico establecido. En un tercer apartado, el estudio va a tratar de plantear algunas sugerencias que podrían servir, si el análisis realizado es correcto, para desarrollar y adecuar el marco jurídico e institucional a los objetivos proclamados por la UE en el marco de su asociación estratégica. Desde esta perspectiva, se intentan señalar algunas consideraciones en torno a las posibles ventajas que se derivarían de la simplificación del marco jurídico e institucional de las relaciones entre la UE y América Latina; del reforzamiento de su dimensión regional o de la intensificación del contenido comercial y de cooperación al desarrollo.

PALABRAS CLAVE: Asociación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe. Relaciones exteriores de la Unión Europea. Integración Regional. Acuerdos de asociación. Diálogo político. Comercio. Cooperación al desarrollo.

PROPOSALS FOR A NEW LEGAL FRAMEWORK BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA

ABSTRACT: During the last decade relations between the European Union (EU) and Latin America have been developed following several economical and political links. For this reason, the European Commission launched a Strategic Partnership between EU, Latin America and the Caribbean in the nineties. The main purpose of this new strategy was, in theory, to move towards a privileged relationship.

This work wants to study, from the EU Point of view, the legal framework established between the EU and Latin America. This article is structured in three sections. The first one deals with the legal and institutional framework. The second one tries to consider some of the purposes, interests and values that lie behind the mentioned legal framework. Finally, the last section introduces, some ideas with the purpose of strengthening and adapting the legal framework to the Strategic Partnership objectives. In this sense, the article explores the possible advantages that will result from simplifying the existing legal framework and strengthening the regional approach, as well as deepening trade and development cooperation.

KEY WORDS: Partnership between EU, Latin America and the Caribbean. EU External Relations. Regional Integration. Association Agreements. Political Dialogue. Trade. Development Cooperation.

PROPOSITIONS POUR UN NOUVEAU RÉGIME JURIDIQUE DES RELATIONS ENTRE LA UNION EUROPÉENNE ET L'AMÉRIQUE LATINE

RÉSUMÉ: Toute une série de facteurs économiques et politiques, dans la dernière décennie, ont amené à une intensification des liens entre la Union Européenne et l'Amérique Latine. Dans ce cadre, la Commission européenne a proposé une nouvelle stratégie intitulé le Partenariat entre la UE, Amérique Latine/Caraïbes. L'objectif de cette stratégie visait, théoriquement, à établir une nouvelle relation privilégiée.

Cette recherche veut analyser le régime juridique des relations entre la UE et l'Amérique Latine. Le travail est structuré en trois parties. Dans la première partie, on étudiera le régime juridique et institutionnel des relations. Dans la seconde partie, on analysera les fins, intérêts et valeurs qu'on peut déduire de ce régime. Finalement, l'étude cherche proposer des idées pour renforcer et adapter le régime juridique existant aux objectifs du Partenariat entre la UE et Amérique Latine/Caraïbes. De cette façon, on réfléchira sur les avantages que pourraient se déduire de la simplification du régime juridique existant; de l'approfondissement de la dimension régionale des relations ou du renforcement du contenu commercial et de la coopération au développement.

MOTS CLÉS: Partenariat entre UE, Amérique Latine/Caraïbes. Relations extérieures de la UE. Intégration régionale. Accords d'association. Dialogue politique. Commerce. Coopération au développement.