

ASPECTOS JURÍDICOS DEL ESPACIO EURO-LATINOAMERICANO

José Manuel Sobrino Heredia

Sumario: Introducción.- I. Hacia la constitución de un espacio euro-latinoamericano: A) Los primeros pasos; B) La necesidad de un acercamiento; C) Los cambios en el contexto internacional; D) El nuevo enfoque.- II. Las vías por las que discurre la cooperación UE-América Latina: A) Los instrumentos horizontales y unilaterales de cooperación; B) Los instrumentos convencionales; C) Las relaciones entre Organizaciones regionales; D) Las relaciones continentales.- Consideraciones finales.

INTRODUCCIÓN

Las relaciones internacionales de la CE se orientaron inicialmente y durante muchos años hacia países y regiones con los que sus Estados miembros originarios, por razones históricas y políticas, mantenía relaciones particulares. De este modo, los Estados ACP, la cuenca del Mediterráneo, los países del Este y Centro de Europa han focalizado la atención comunitaria. América Latina, en cambio, no ha sido, hasta fecha reciente, objetivo preferente de las mismas.

Se ha hablado, al comentar los difíciles orígenes del diálogo Euro-latinoamericano, de la existencia de una “cercanía distante”, basada en una situación paradójica que aúna unas relaciones profundamente enraizadas desde el punto de vista histórico, social y cultural, junto con un mayor distanciamiento en el plano de las relaciones institucionales y en sus ámbitos materiales.

Ahora bien, lo cierto es que de una situación de desconocimiento e ignorancia mutua, aunque más europea que latinoamericana, caracterizada por la ausencia de relaciones institucionales y por el escaso interés europeo hacia América Latina, se ha ido pasando, lentamente, a una situación de diálogo político, concertación en diversos campos, cooperación económica y para el desarrollo, establecimiento de relaciones asociativas, configuración de marcos de libre comercio, que han situado a las regiones latinoamericanas más cerca de las preocupaciones europeas y permiten, con todas las reservas necesarias, hablar de un proceso de constitución de un Espacio euro-latinoamericano.

Este Espacio en construcción se viene edificando sobre la base de unas relaciones políticas y económicas, pero también gracias a una serie de mecanismos jurídicos que dan continuidad y estabilidad a las relaciones entre ambas orillas del Océano Atlántico. Estos mecanismos jurídicos, que intento destacar en estas páginas, son el resultado de treinta años de relaciones. El punto de partida de la preocupación comunitaria por América Latina, remonta a la afirmación, a partir de la Cumbre de Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno de París de 1972 de la necesidad de comenzar a mun-

dializar la cooperación al desarrollo de la CE, anclada hasta entonces en torno a África abriéndola a otras zonas del mundo y, entre ellas, a América Latina. Este camino se ha trazado sobre una doble vía:

- a través, por un lado, de actos unilaterales comunitarios financiados con fondos que proceden del presupuesto comunitario y que tienen una naturaleza horizontal, lo que permite que se beneficien de ellos los países latinoamericanos, como ocurre con el SPG, la ayuda alimentaria, la ayuda humanitaria, las ayudas a las ONG especializadas en desarrollo, etc.
- Y, por otro lado, mediante la definición de políticas dotadas de dimensión y autonomía propia, sustentadas en acuerdos bilaterales y regionales con países y Organizaciones regionales situadas en América Latina.

Este proceso de acercamiento euro-latinoamericano ha ido dando cuerpo, desde la perspectiva de la UE, a una estrategia original destinada a garantizar una mayor presencia europea en América Latina, mediante el establecimiento, por una lado, de una tupida red de relaciones convencionales con países y Organizaciones internacionales y, por otro lado, de unas relaciones políticas institucionalizadas que han llevado a la organización, en un corto espacio de tiempo, de dos reuniones en la Cumbre de los Jefes de Estado de ambas regiones tendentes al establecimiento de una asociación estratégica entre ellas.

Dicho proceso se ha ido adaptando a las diferentes realidades subregionales, consolidando al mismo tiempo el diálogo de conjunto y facilitando la integración progresiva del subcontinente latinoamericano. Y así, y desde entonces, estas relaciones han estado caracterizadas por un enfoque regional (América Central, Comunidad Andina, Mercosur) o específico (México, Chile) que ha permitido tener en cuenta las diferentes realidades existentes y desarrollar políticas diferenciadas con cada conjunto o país, en función de los intereses recíprocos y de las potencialidades específicas.

Junto a estos enfoques, la UE ha ido construyendo unas relaciones con el conjunto de América Latina, profundizando los diálogos interparlamentarios y ministerial en el marco del Grupo de Río destinado a adoptar posiciones comunes en temas relacionados con cuestiones latinoamericanas y con preocupaciones de la Comunidad internacional en su conjunto (democracia, derechos humanos, consolidación del Estado de Derecho, desarrollo sostenible, principio de la responsabilidad compartida en la lucha contra la droga y el tráfico de estupefacientes, terrorismo...). Este diálogo político se ha concretado al más alto nivel con la realización de dos reuniones en la Cumbre, una en Río de Janeiro en junio de 1999 y otra en Madrid en mayo de 2002.

Además, la UE ha convertido a las Organizaciones internacionales regionales americanas (especialmente, el Mercosur y la Comunidad Andina) en interlocutores privilegiados. De este modo, la integración regional ha facilitado el establecimiento de vínculos políticos y mecanismos de concertación, lo que ha contribuido a aumentar la representatividad exterior de las agrupaciones regionales. Por otro lado, este enfoque está permitiendo, según las autoridades comunitarias, una mayor flexibilidad y una mejor adecuación a las realidades de cada interlocutor y a los intereses de la UE. La existencia, en ambas regiones, de procesos, más o menos avanzados, de integración, facilitan tal estrategia y, además, los prepara mejor ante la mundialización económica y la globalización de las relaciones.

Todo estos acercamientos han llevado a incrementar las relaciones UE-América Latina y a consolidar la posición de aquella como primer donante de fondos de cooperación en la región Lationamericana y segundo socio comercial e inversor en la misma. Por otro lado, este proceso convive con otro interno al Continente americano y liderado por los Estados Unidos conocido, como es bien sabido, con el nombre de ALCA y que pretende crear un gran espacio de libre comercio americano. Tal propósito que

avanza lentamente podría suponer apartar a Europa de estas regiones. Frente a tales riesgos, urge consolidar el Espacio euro-latinoamericano. En este sentido, los acuerdos de última generación con México y Chile, y los deseos expresados de avanzar y mejorar los acuerdos con Mercosur y la Comunidad Andina, son manifestación de una voluntad de afirmar la presencia europea en Latinoamérica y de esta última en Europa.

Ello explica, a mi entender, la necesidad, nada retórica, de un Espacio euro-latinoamericano que, como veremos en la primera parte de este trabajo (I) se ha ido construyendo lentamente y que, tal y como se expondrá en la segunda parte del mismo (II), ha ido originando una serie de mecanismos jurídicos que le dan un perfil muy particular dentro de las relaciones internacionales de la UE.

I.- HACIA LA CONSTITUCIÓN DE UN ESPACIO EURO-LATINOAMERICANO.

A) Los primeros pasos.

En el periodo que va desde 1957 a 1971, año en que se suscriben los primeros acuerdos, las relaciones birregionales fueron muy limitadas y pobres, prestando la Comunidad Europea muy escasa atención política y económica a América Latina, a pesar del interés que manifiestan los países latinoamericanos por esas relaciones. Son años en los que la CEE está intensamente ocupada en la puesta en marcha del propio proceso de integración, al mismo tiempo que en el plano de las relaciones exteriores está profundamente condicionada por el acceso a la independencia de las colonias de algunos de sus Estados miembros y por la necesidad de dar respuesta a ese hecho, estableciendo un sistema de cooperación que les permita continuar manteniendo sus privilegiadas relaciones (los Convenios de Yaoundé I y II). En esta actitud influyó también la percepción europea de que la región quedaba bajo la hegemonía de los Estados Unidos, lo que actuaba como un factor de disuasión añadido para cualquier deseo de presencia en la zona. Son también años en los que América Latina pugna, tímidamente todavía, por romper con el hegemonismo norteamericano y por poner en pie sus propios mecanismos de integración regional (ALALC, Pacto Andino...). Sin embargo, a partir de principios de la década de los años setenta la situación empieza a cambiar, aunque sea tímidamente. Las relaciones entre Europa y América Latina recibirán un nuevo impulso, en el que influyeron por parte europea consideraciones de orden tanto económico como político.

Entre las primeras, hay que destacar la crisis económica que afectaba a Europa Occidental, como consecuencia especialmente de la crisis del petróleo, y la percepción de la vulnerabilidad externa del Viejo Continente. Vulnerabilidad que requería de una política más activa de acercamiento al mundo en vías de desarrollo de la Comunidad Europea, materializado para los países ACP en el Convenio de Lomé I, suscrito en febrero de 1975, no será sino una manifestación de esa percepción y de la adopción de medidas tendentes a superarla. En el caso de América Latina, embarcada en el modelo de sustitución de importaciones, la CE tratará de mejorar sus posiciones comerciales precisamente mediante la firma de los acuerdos de primera generación.

Entre las consideraciones de orden político, hay que señalar el mayor interés e incluso una cierta identificación que se va produciendo por parte de algunos sectores políticos europeos en relación con los procesos políticos latinoamericanos y, especialmente, respecto de los derechos humanos y a la democracia. Este mayor interés estuvo marcado por las experiencias políticas vividas por diversos países, entre las que hay que destacar el caso de Chile y en general el fenómeno de autoritarismo en el Cono Sur, con sus masivas y sistemáticas violaciones de los derechos humanos.

En este nuevo contexto, la CE da sus primeros pasos de acercamiento a América Latina, institucionalizando el diálogo CEE-América Latina, mediante la creación de un Grupo Permanente de consulta en el que participaban los embajadores latinoamericanos acreditados en Bruselas, abriendo en Caracas una sede de la Delegación para América Latina de la Comisión Europea, procediendo a suscribir los primeros acuerdos con países latinoamericanos, y aprobando, en marzo de 1976, el primer programa de cooperación para los países de Asia y América Latina.

B) La necesidad de un acercamiento.

La situación de las relaciones entre la CE y América Latina, materializada en los acuerdos de primera generación, no variará substancialmente hasta principios de los años ochenta, cuando como consecuencia tanto de las demandas formuladas por los países latinoamericanos, como de la toma de conciencia por parte europea de que era necesario el establecimiento de unas relaciones más acordes con los intereses políticos, económicos, culturales y de seguridad comunes a ambas regiones, se producirán nuevos pasos, concretados sobre todo en la adopción en 1981 por la Comunidad Europea de un Reglamento que definía los criterios aplicables a la ayuda financiera y técnica en favor de los Países en desarrollo no asociados de Asia y América Latina, en el inicio de los encuentros semestrales entre representantes comunitarios y el Grupo Latinoamericano de Embajadores (GRULA), en la firma de nuevos acuerdos de cooperación y en la puesta en marcha de lo que se llamaría por los países latinoamericanos el “diálogo renovado” con la CE.

En este proceso de aproximación birregional influirán fuertemente toda una serie de acontecimientos que tienen lugar desde finales de los años setenta y principios de los ochenta. Fundamental para explicar tal proceso son las negociaciones y el posterior ingreso de España y Portugal en las Comunidades Europeas, y ello no solo por la actividad que los nuevos socios van a desplegar, incluso antes de la adhesión, en el seno de las instituciones comunitarias en favor de la intensificación de las relaciones con América Latina (donde nacionales de ambos países van a ocupar puestos de responsabilidad política directamente relacionados con América Latina), sino también porque en torno a la ampliación surgen una serie de aspectos que van a permitir un cambio de orientación en las relaciones de la CE con América Latina.

Por otro lado, las crisis políticas en América Latina que se agudizan en este período, como es el caso del conflicto centroamericano, llevan a la CE a que se involucre directamente en esta región buscando arreglos pacíficos a las controversias y evitar el proceso de desestabilización creciente, fomentado por las tensiones Este-Oeste que a comienzo de la década de los ochenta se habían avivado. Otras dificultades que conocía el Continente americano, como la crisis de la deuda externa, la guerra de las Malvinas, etc., exigían una mayor atención de Europa que, además, empieza a involucrarse en los procesos de retorno a la democracia de ciertos países y, entre ellos, los del Cono Sur. De este modo, va apareciendo en la CE -que comienza a dotarse de un Sistema de Cooperación Política tras el Acta Única Europea- de una preocupación real por lo que ocurre en América Latina.

C) Los cambios en el contexto internacional.

El escenario internacional empieza a cambiar radicalmente a mediados de los años ochenta, posibilitando una reorientación en las relaciones exteriores de la CE, que apunta de forma cada vez más manifiesta hacia Latinoamérica, lo que explica el incremento de los contactos institucionalizados o no entre ambas regiones.

Las razones de este renovado interés mutuo en la intensificación y profundización de estas relaciones hay que encontrarlo sobre todo en la serie de importantes transforma-

ciones y cambios, políticos, económicos, científico-técnicos, sociales y culturales, que han experimentado el escenario mundial, latinoamericano y europeo desde finales de los años ochenta, y en las nuevas o renovadas dinámicas de globalización y liberalización comercial, formación de espacios o bloques económicos regionales, crecimiento de comercio y la inversión a nivel mundial, avances tecnológicos y universalización de la democracia y los derechos humanos, que hoy caracterizan las relaciones internacionales y que han incidido de manera evidente en la revalorización de América Latina y Europa en el sistema mundial. Todo ello ha llevado a los Estados y a las Organizaciones Internacionales a redefinir sus posiciones internacionales, a buscar nuevos socios y a replantear sus políticas económicas y sociales. En concreto, América Latina ha experimentado un significativo cambio en su posición y protagonismo internacional, en el sentido, por un lado, de intensificar notablemente tanto sus relaciones con otras regiones del mundo como a nivel hemisférico, con un importante incremento de los niveles de sus relaciones políticas y económicas y una aceleración de sus procesos de cooperación e integración intrarregional, que superan los esquemas de concertación política característicos de los años ochenta, adoptando la fórmula del “regionalismo abierto”, que mira a una mejor inserción en los mercados mundiales, y, por otro lado, en el sentido de transformarse en punto de referencia de las principales dinámicas internacionales. Europa, por su parte, intensifica su proceso de integración, mediante la firma, en febrero de 1992, del Tratado de la Unión Europea, que inicia el proceso de mutación de la Comunidad Europea en Unión Europea, ha abierto la puerta a la ampliación y se ha transformado en un actor internacional con protagonismo creciente. La UE está inmersa, de esta forma, en un proceso simultáneo de ampliación y profundización, que necesariamente afecta a la posición relativa de las distintas regiones del mundo en desarrollo con respecto a Europa, modificándose la “pirámide de preferencias” que ha existido hasta fecha reciente. Este proceso sigue profundizándose con la firma del Tratado de Amsterdam de 1997 y de Niza en 2001 y los avances en materia de PESC y de relaciones exteriores civiles de la UE.

De hecho, la Unión Europea está redefiniendo sus relaciones exteriores con los países tradicionalmente asociados (esto es lo que actualmente ocurre en el marco del Acuerdo de asociación ACP-CE de Cotonú de 2000) y con aquellos países que despiertan un creciente interés político y económico, como es el caso de los países de América Latina. Algunos de ellos sujetos a graves crisis económicas (es el caso, desgraciadamente paradigmático, de Argentina) que, a su vez, se están reflejando en la economía de ciertos países europeos, dado ya el intenso grado de imbricación económica que existe en estos momentos.

D) El nuevo enfoque.

A mediados de los noventa, el escenario comercial internacional entra en transformación como consecuencia del éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC. Por otro lado, los procesos de integración americanos conocen importantes desarrollos, es el caso de Mercosur, de la Comunidad Andina y, también, del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica. Proliferan los acuerdos multilaterales y bilaterales de libre comercio, de este modo, de la atención prioritaria al diálogo político y a la cooperación al desarrollo, que, a pesar de la novedad que suponían los acuerdos de tercera generación, había dominado la agenda de las relaciones birregionales euro-latinoamericana durante los años anteriores y había sido la principal base sobre la que habían progresado esas relaciones, se pasará a centrar la atención en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio, abriéndose una nueva etapa en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina .

La aceleración y replanteamiento que a partir de ese momento conocen las relaciones con América Latina, la sucesión encadenada de decisiones comunitarias, en rela-

ción con Mercosur, Chile, México, Cuba, las nuevas orientaciones para la cooperación al desarrollo y, sobre todo, la firma con ciertos países de América Latina de los acuerdos de cuarta generación, sólo dos años después de los de tercera generación, serán la prueba más evidente de este hecho. En ese sentido, los acuerdos de tercera y cuarta generación, aunque tienen diferencias muy importantes en cuanto a su contenido y alcance, responden a los rápidos cambios que están produciendo en el escenario internacional de los años noventa y a la necesidad sentida por los Estados de adaptarse a los mismos en las mejores condiciones, mediante la adopción de posiciones estratégicas desde el punto de vista comercial e inversor.

Además, en el caso de los Acuerdo con Mercosur y la Comunidad Andina, la Unión Europea vislumbró la posibilidad de encontrar una contraparte en América Latina, esto es, otros mecanismos de integración regional creadores de espacios económicos, políticos y sociales integrados.

Punto de partida significativo en este proceso de aceleración y profundización de relaciones fue la IV Reunión Ministerial Unión Europea-Grupo de Río celebrada en Sao Paulo, el 22 y 23 de abril de 1994, que lanzó la propuesta de un Acuerdo interregional entre la Unión Europea y Mercosur. A partir de ese momento, la Unión Europea acelera la nueva dinámica que conducirá a los acuerdos de cuarta generación con Mercosur, Chile y México. Paralelamente a todo ello, como parte de la misma estrategia, la Comisión europea fija, el 23 de octubre de 1995, las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo titulada "Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del. Fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)", que propone por primera vez una política de cooperación para América Latina, separada de Asia, y en el que se detallan los factores que abogan en favor de la aproximación de la Unión Europea a América Latina, se recalca el interés estratégico que Europa tiene en esa región, se hace un balance de las relaciones y se establecen las estrategias a seguir de cara al futuro.

A su vez, como prueba del renovado interés europeo respecto de América Latina, el Parlamento Europeo, el 18 de diciembre de 1996, responderá a la Comunicación de la Comisión con el "Informe Bertens" que aunque comparte muchos de sus aspectos, sin embargo, plantea un enfoque diferente en las relaciones con América Latina. En vez de desarrollar un concepto de cooperación gestionado por la Comisión Europea, propone un Programa de Acción Global para América Latina en el marco de la PESC, que incluiría a todos los Estados miembros de la Unión Europea.

El último pronunciamiento, por el momento, de la UE respecto a estas relaciones se encuentra en la Comunicación de la Comisión al Consejo, al PE y al CES sobre una nueva Asociación UE-AL en los albores del Siglo XXI, COM (1999) 105 final, de 9.3.1999, donde se intenta poner en valor la especificidad del enfoque europeo con respecto al subcontinente latinoamericano y definir unas líneas de acción convergentes con los socios americanos en los tres grandes ejes de estas relaciones:

- El ámbito político y estratégico, tratando de establecer una asociación estratégica de interés mutuo en el seno de las instancias y de los organismos multilaterales competentes, en sectores como los de la seguridad del comercio y de las finanzas;
- El ámbito económico y comercial, fomentando una inserción armoniosa de las economías respectivas en el contexto mundial y fortaleciendo su resistencia frente a las turbulencias financieras internacionales, así como integrando en la economía de mercado las poblaciones menos favorecidas.
- El ámbito de la cooperación, logrando el máximo impacto posible de los recursos comunitarios movilizados canalizándolos de forma prioritaria hacia los países menos avanzados y hacia los objetivos mutuamente reconocidos como prioritarios.

II.- LAS VÍAS JURÍDICAS POR LAS QUE DISCURRE LA COOPERACIÓN UE – AMÉRICA LATINA.

A) los instrumentos jurídicos horizontales y unilaterales de cooperación.

Hasta 1976 no se puso en marcha un primer programa de cooperación con América Latina (y Asia), sustentado en una Resolución del Consejo de 16 de junio de 1974, me refiero al Primer programa de ayuda financiera y técnica a favor de los Países en Vías de Desarrollo no asociados, que posteriormente pasaron a denominarse Países en Desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA). Esta iniciativa se enmarca en el proceso de globalización de las relaciones de cooperación al desarrollo de la CE comenzado a partir de los primeros años setenta. También en estos años se inician dos instrumentos horizontales de los que se van a beneficiar los países latinoamericanos: el SPG y la Ayuda Alimentaria.

La cooperación económica con esta área geográfica tiene su origen formal en el Reglamento (CEE) 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981, relativo a la ayuda financiera y técnica a favor de los PVD no asociados. Se trata de un Reglamento que ha estado vigente hasta 1992, y que diseñaba una cooperación de carácter clásico y asistencial a favor de los países menos favorecidos y de sus capas de población más necesitadas. La razón de esta matización se debe a que la pobreza constituye uno de los principales problemas de América Latina. Según el Banco Mundial, casi la cuarta parte de la población vive en situación de pobreza, según la Comisión de las NU para América Latina y el Caribe sería alrededor del 39% de la población. La desigualdad en América Latina, tanto en rentas como en activos (en especial la tierra) es la más alta del mundo. Mientras el 20% más rico tiene rentas medias de 17.000\$, el 20% más pobre tiene una renta media per cápita de 930\$.

Desde mediados de los ochenta la perspectiva empieza lentamente a cambiar, pues además de las transformaciones que se producen en la escena internacional tiene lugar, en el mundo comunitario, la incorporación de los países ibéricos. Estas nuevas situaciones llevan a la Comisión a la publicación en 1990 de unas nuevas orientaciones para la cooperación con los PVD-ALA en las que se proponen adaptar los instrumentos de cooperación a las necesidades de los países afectados y aumentar los medios financieros.

En 1991 la Comisión aprobó disposiciones en la línea apuntada, que se concretaron en 1992 con el Reglamento (CEE) 443/92, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (DO L52, 27.2.1992). Este Reglamento constituye la norma comunitaria básica en relación con la cooperación con América Latina. En él se señala la importancia de los derechos humanos, la democratización y el medio ambiente; además se incluye una cláusula democrática según la cual la Comunidad podrá modificar y hasta suspender la cooperación con aquellos Estados que violen los derechos humanos y los principios democráticos

El Reglamento se estructura en tres partes: cooperación financiera y técnica, cooperación económica y modalidades de ejecución. La *cooperación financiera y técnica* se destina a las capas de población más pobres y a los países de menor renta de ambas regiones, especialmente al desarrollo del sector rural y a la mejora del grado de seguridad alimentaria. Otros ámbitos de actuación que también se mencionan expresamente son: -la mejora del entorno económico, jurídico y social del sector privado incluidas las pequeñas y medianas empresas; -la protección del medio ambiente, los recursos naturales y las selvas tropicales; -la lucha contra la droga; -la dimensión humana del desarrollo, a través de proyectos concretos sobre democratización, gestión pública eficaz y

derechos humanos; -el apoyo a la mujer y protección de la infancia; -los grupos étnicos minoritarios; -las cuestiones demográficas; -los problemas macroeconómicos y sectoriales y acciones con repercusión en la estructuración de la economía, el desarrollo de las políticas sectoriales y de las instituciones nacionales; -la cooperación regional entre los PVD/ALA; -la dimensión cultural del desarrollo; -las acciones de rehabilitación o reconstrucción a raíz de desastres o catástrofes.

La *cooperación económica* se dirige a los países de mayor desarrollo relativo con el fin de crear un entorno más favorable para las inversiones y el desarrollo, a través del apoyo al sector privado, a las pequeñas y medianas empresas y al intercambio de tecnología. Los sectores donde actúa son: - la mejora del potencial científico-tecnológico y del entorno económico, social y cultural, mediante acciones de formación y de transferencia de conocimientos técnicos;- un mayor apoyo institucional para conseguir un entorno económico, legislativo, reglamentario y social más propicio al desarrollo; - una ayuda a las empresas mediante acciones de promoción comercial, de formación y asistencia técnica, por medio del establecimiento de contactos entre empresas que favorezcan su cooperación.

La *cooperación regional* es considerada importante sobre todo en los sectores de ecología industrial, intercambios interregionales, integración económica, políticas regionales, comunicaciones, investigación y formación, cooperación energética e industrial.

Además, las relaciones de cooperación al desarrollo entre la UE y América Latina, encuentran otros ámbitos concretos de actuación privilegiados, como son: la ayuda alimentaria, la ayuda a los refugiados y también la cofinanciación a ONG. Además, del SPG.

B) Los instrumentos convencionales.

El examen a lo largo del tiempo de las características y contenidos principales de los sucesivos acuerdos comerciales y de cooperación que la Unión Europea ha ido suscribiendo con los países latinoamericanos, puede servir perfectamente para definir estas relaciones desde una perspectiva jurídica. En este sentido, desde hace tiempo, se viene hablando de la existencia de varias "generaciones" de acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina, con características y alcances muy diferentes entre las mismas.

Los *acuerdos de primera generación*: las relaciones convencionales UE-AL se inician en los primeros años de la década de los setenta y, concretamente, a partir de 1971. Así se suscribieron acuerdos comerciales con Argentina en 1971, que se renovó en 1975, con Uruguay en 1973 y con Brasil en 1974, y el acuerdo de cooperación con México en 1975. Además, y durante estos años, se concluyeron también acuerdos sobre temas específicos. Las características generales de estos acuerdos son: -que la Comunidad Europea los firma exclusivamente con los países latinoamericanos de mayor potencial económico en aquellos momentos; -segundo, su exclusiva orientación país por país, que responde a la política que la Comunidad Europea seguía en relación a América Latina de huir de planteamientos regionales o subregionales, y, -tercero, el estar basados en el artículo 113 del Tratado CEE, relativo a la política comercial comunitaria, lo que supone que tienen un carácter estrictamente comercial no preferencial. En este sentido, su principal objetivo era la expansión de los intercambios comerciales, quedando al margen cualquier otra consideración.

Este carácter comercial no preferencial suponía simplemente que, además de la intención de incrementar los intercambios comerciales, se acordaba la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, lo que sólo implicaba una mejora en las relacio-

nes comerciales en el caso de que los países con los que se firmaba no fuesen miembros del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Los acuerdos no significaban realmente ninguna mejora en el acceso de los productos de los países latinoamericanos a los mercados de la Comunidad Europea, más allá de la aplicación del Sistema de Preferencias Generalizadas, que la Comunidad acabará por aplicar unilateralmente a todos los países en desarrollo no asociados. El hecho de que el acuerdo suscrito con México se denominase como acuerdo de cooperación y que en su momento la Comisión lo presentase como un acuerdo de nuevo tipo, al contener una "cláusula evolutiva", no significaba ningún cambio substancial en relación a los otros acuerdos. El resultado práctico más importante de estos acuerdos fue la creación de una Comisión Mixta, que debería reunirse anualmente, con el fin de dar contenido a los acuerdos, lo que permitía la institucionalización de un mecanismo de consultas periódicas.

Los acuerdos de segunda generación: La llamada segunda generación de acuerdos de cooperación con América Latina vendrá a reflejar perfectamente la aceleración de este proceso de acercamiento y profundización de las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina. Esta segunda generación se inaugura con la conclusión de un Acuerdo de Cooperación con Brasil, en septiembre de 1980, que sustituía al anterior Acuerdo comercial de 1974, y se desarrolla con las firmas del Acuerdo de Cooperación con el Grupo Andino, en diciembre de 1983, y del Acuerdo de Cooperación con Centroamérica, en noviembre de 1985, consecuencia éste último de la puesta en marcha de las reuniones del proceso de San José en septiembre de 1984, que suponían un hito en las relaciones birregionales al instaurar un diálogo político con la subregión centroamericana que rompía con el monopolio que hasta entonces habían mantenido los Estados Unidos.

Las características generales de estos acuerdos de cooperación de segunda generación, frente a los anteriores, son las siguientes: -en primer lugar, el responder no sólo a intereses comerciales, sino también a intereses políticos y de cooperación, lo que explica que, en algún caso concreto, como Centroamérica, se firmen con subregiones marcadas por el conflicto y la problemática política, económica y social, tratando de incidir en la búsqueda soluciones pacíficas y negociadas; - segundo, el abrir una política subregional respecto de América Latina, que rompe con la política estrictamente bilateral, país por país, que se había seguido hasta entonces, y que continua manifestándose en el Acuerdo con Brasil. En este sentido; los acuerdos persiguen el fomento de la integración subregional, que pasará a ser desde ese momento uno de los objetivos de la política de cooperación comunitaria con América Latina; -tercero, consecuencia de la primera característica señalada, el otorgar una importancia creciente a la cooperación al desarrollo, que pasa a constituir una componente esencial de la mayor parte de los nuevos acuerdos.

Estos acuerdos, que seguían el modelo de los suscritos por la Comunidad Europea con varios países en desarrollo no asociados de Asia, en concreto con la India y con los Estados miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN), representan, por lo tanto, un nuevo modelo de acuerdo con los países de América Latina, que desborda el ámbito de la política comercial comunitaria, ya que se apoyan no sólo en el artículo 113 del Tratado CEE, como los anteriores acuerdos, sino también en el artículo 235 del Tratado CEE. Los acuerdos, con el Pacto Andino y con Centroamérica, sobre los que volveré, se estructuran sobre la base de tres apartados que comprenden la cooperación en materia de política comercial, la cooperación económica y la cooperación para el desarrollo. El Acuerdo con Brasil también incluye los apartados de la política comercial y la cooperación económica, pero, por el contrario, no contempla la cooperación al desarrollo, pues Brasil, de acuerdo con los criterios de la Comunidad Europea, no podía considerarse como país en desarrollo, al menos en cuanto a la cooperación financiera y técnica. Con todo, estos acuerdos de cooperación siguen

siendo, desde el punto de vista de la política comercial, acuerdos no preferenciales y desde el punto de vista de la cooperación económica y al desarrollo son acuerdos marco, que no contienen ninguna estipulación concreta, ni compromiso material, ni, consecuentemente, protocolo financiero alguno, sino declaraciones de intenciones de acuerdo con las cuales las partes se comprometen a esforzarse para ampliar y profundizar la cooperación bilateral, mediante posteriores negociaciones. Respecto de la cooperación económica, se aspira a una colaboración más estrecha a nivel empresarial, a través de *joint ventures*, y en campos como la ciencia, la investigación y la energía. En cuanto a la cooperación al desarrollo, la Comunidad expresa su disposición a una cooperación financiera y técnica otorgada especialmente en favor de proyectos regionales, pero no adopta compromisos mayores, si se excluye de la declaración adicional, en el Acuerdo con Centroamérica, de incrementar substancialmente la ayuda financiera. En estos acuerdos, al igual que en los de primera generación, se prevé también la constitución de una Comisión Mixta, encargada de darles contenido y resolver los problemas y dificultades que surjan durante la aplicación de los mismos.

Este carácter puramente declarativo en materia de cooperación económica y al desarrollo no ha impedido que, sobre todo, en el caso de Centroamérica, con el impulso que han supuesto las reuniones periódicas del proceso de San José, los acuerdos hayan servido de base para impulsar notablemente las relaciones entre ambas partes y para incrementar substancialmente los niveles de la ayuda al desarrollo.

Los *acuerdos de tercera generación*: la década de los noventa trae significativas novedades y avances en materia de relaciones convencionales UE-AL, que se concretan en los llamados Acuerdos de tercera generación que la CE suscribe con países y OIR latinoamericanas. El arranque de estos nuevos planteamiento los encontramos en el documento “Nuevas Orientaciones para la Cooperación con América Latina y Asia en la década de los 90”, que el Consejo aprueba en diciembre de 1990, que trata de responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia, el desarrollo y la globalización. La cooperación se ordena en torno a dos ejes, que son: la ayuda al desarrollo de los países menos desarrollados y la cooperación económica y comercial con los países más avanzados.

De este modo, se firman los siguientes acuerdos de cooperación, bilateral o con agrupaciones regionales: en 1991 con Argentina y Chile; en 1991, con Uruguay y México; en 1992, con Paraguay y Brasil, y; finalmente, en 1993, con Centroamérica y el Grupo Andino. Con ellos, la Unión Europea ha completado, en los casos de Chile y Paraguay, o renovado, según los casos, su red de acuerdos de cooperación con todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba. Además de los citados hay otros acuerdos bilaterales de carácter sectorial.

Sus características más importantes frente a los anteriores son las siguientes: -en primer lugar, la fundamentación democrática de la cooperación, que se concreta en la inclusión de una “cláusula democrática”, que expresa un compromiso común e institucionalizado con la democracia, y supone que en caso de violación la Unión Europea se reserva el derecho de suspender sus programas de cooperación. Esta cláusula se introdujo por primera vez en el acuerdo marco de cooperación comercial y económica suscrito entre la Unión Europea y Argentina, el 2 de abril de 1990, a petición de la propia Argentina, y se ha repetido en todos los demás acuerdos de tercera generación suscritos posteriormente con los distintos países y subregiones latinoamericanas, con la única excepción del firmado con México, que no recoge dicha cláusula; - segundo, la incorporación de una “cláusula evolutiva”, según la cual ambas partes, de común acuerdo, podrán ampliar y completar los niveles y campos de cooperación establecidos en el acuerdo. Esta novedad es relativa, pues, como ya vimos en el acuerdo de primera generación suscrito con México, en 1975, se incluyó también una “cláusula evolutiva”, si

bien de sentido más limitado; -tercero, el papel que se otorga a la denominada “cooperación avanzada”, que constituye la innovación más importante de los acuerdos de tercera generación. En este sentido, se complementa la asistencia tradicional con una nueva cooperación que, al tiempo que hace hincapié en los mecanismos asociativos sobre los asistenciales, pretende contribuir a mejorar la eficacia de los sistemas productivos. De un lado, se mantiene la ayuda al desarrollo tradicional para las capas de población más desfavorecidas y para los países más pobres, haciéndose hincapié en el sector rural, los aspectos humanos y estructurales del desarrollo, la cooperación regional, la ayuda a la reconstrucción y la asistencia medioambiental (América Central y área andina). De otro, abriendo nuevos caminos de cooperación, se impulsa la cooperación económica, industrial y científico-técnica, concebida en términos de reciprocidad e incluso de mercado, y el desarrollo de la regulación medioambiental, con los países o regiones de renta media y con mayor potencial de crecimiento; -en cuarto lugar, se diversifican los ámbitos e instrumento de la cooperación.

El progreso que suponen estos acuerdos en las relaciones entre ambas regiones no va a impedir que a principios de los años noventa se produzcan una serie de acontecimientos, que abrirán interrogantes sobre el futuro de las relaciones entre la CE y América Latina. En concreto, el cambio que se produce en el escenario mundial, que hace que la CE dirija preferentemente su atención a los países de la Europa Central y del Este, la entrada en vigor del Mercado Unico Europeo y la imagen de una fortaleza europea que algunos creen percibir, el fin de la crisis centroamericana y el temor la CE disminuya su atención a la zona, son algunas de las dudas que se plantean por parte latinoamericana. Junto a ello, el hecho innegable era que las relaciones de la CE con América Latina continuaban situadas en el último escalón de la “pirámide de preferencias” en las relaciones exteriores de la Comunidad y lejos de los deseos y aspiraciones latinoamericanas. La demanda por parte de América Latina de una verdadera relación asociativa entre ambas regiones, que replantease lo que hasta entonces habían sido esas relaciones, dotándola de nuevos contenidos y alcances, será cada vez más imperiosa desde principios de los años noventa.

Los acuerdos de cuarta generación: Los acuerdos de cuarta generación que se han suscrito hasta el momento son el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y Mercosur, firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995, el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y Chile, firmado el 21 de junio de 1996, y el Acuerdo Marco de Asociación entre, la Unión Europea y México firmado el 8 de diciembre de 1997.

El método utilizado por la Unión Europea en las negociaciones con Mercosur, Chile y México, ya tradicional en la práctica comunitaria, como hemos visto, ha consistido en la firma de un acuerdo marco, que define los principios y términos de la futura relación, sentando las bases para el posterior desarrollo gradual de sus contenidos a través de las correspondientes negociaciones entre las partes, si bien el Acuerdo con México presenta avances significativos en este punto, en relación a los firmados con Mercosur y Chile.

Estos acuerdos tienen como novedad y característica general más importante el pretender el fortalecimiento de las relaciones entre las partes sobre la base de los principios de reciprocidad y de intereses comunes, estableciendo un nuevo modelo de relación, que se califica de “Asociación” política y económica, que en el caso del Mercosur será de carácter interregional. Su objetivo último, a través de la profundización del diálogo político y de las relaciones económicas, es el establecimiento a medio plazo de zonas de libre comercio, incluyendo una mayor cooperación política, científico-técnica y cultural.

La Unión Europea persigue también con dichos acuerdos reforzar el diálogo y la cooperación y concertación política con América Latina, fortalecer los procesos de inte-

gración regionales, lo que explica la preferencia comunitaria por negociar con grupos subregionales, y no perder cuotas de mercados en beneficio de los Estados Unidos.

Los acuerdos se fundamentan en la “cláusula democrática” y se despliegan en tres líneas o apartados básicos, que son el diálogo político y económico continuado, la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y la cooperación económica avanzada.

La novedad más significativa en lo relativo a la cláusula democrática reside en el Acuerdo con México. En esta ocasión, después de la negativa mexicana a aceptar la cláusula democrática en el Acuerdo de 1991 y tras unas negociaciones en las que esta objeción volvió a hacerse presente, la Unión Europea forzó la aceptación de la cláusula democrática por dicho país, ya que ahora esa cláusula no es opcional, ni se puede modificar su contenido. En cuanto al primer apartado básico, el relativo al diálogo político y económico continuado y estable, en los acuerdos se instituye un diálogo político de carácter regular con el fin de reforzar el acercamiento entre las partes. Este nuevo marco de diálogo previsto en los acuerdos de cuarta generación es un paso significativo en relación con América Latina. Hasta ahora, el marco del diálogo político y económico había sido el Diálogo institucionalizado Unión Europea-Grupo de Río, que respondía a los requerimientos de la Comunidad Europea de contar con un interlocutor de carácter regional en América Latina, y el diálogo político que se había abierto en el marco de las reuniones de San José con Centroamérica. Con los nuevos acuerdos se añaden ahora nuevos mecanismos de diálogo de carácter subregional, caso de Mercosur, o nacional, caso de Chile y de México.

Este diálogo se desarrollará de acuerdo con los términos de la “Declaración Conjunta sobre el Diálogo Político”, anexa a los tres acuerdos. En el caso de Mercosur se especifica que será anual, quedando sin concretar en los acuerdos con Chile y México. Podrá abarcar todo tipo de cuestiones, desde cuestiones bilaterales y regionales hasta cuestiones multilaterales e internacionales de interés común. El objetivo es posibilitar la concertación y coordinación de las posiciones de ambas partes a nivel internacional. Se trata de un paso importante, que permite que América Latina pueda concertar posiciones y enfoques con la Unión Europea y la Política Exterior y de Seguridad Común en las cuestiones internacionales.

El diálogo se efectuará mediante consultas e intercambios de información, que se realizarán a través de reuniones entre Mercosur, Chile y México y la Unión Europea y mediante los cauces diplomáticos. En concreto, se establece la celebración de encuentros regulares entre los Jefes de Estado de los países de Mercosur y las máximas autoridades de la Unión Europea y entre los Presidentes de Chile y México y esas mismas autoridades de la Unión Europea. También se acuerda que se celebrarán reuniones a nivel de Ministros de Relaciones Exteriores, con la presencia de la Comisión Europea, reuniones de otros ministerios en temas de interés mutuo y reuniones periódicas de altos funcionarios de ambas partes.

El instrumento que se institucionaliza para el diálogo es el “Consejo de Cooperación”, en el caso de Mercosur, que estará formado por miembros del Consejo y de la Comisión Europea y del Consejo del Mercosur, y los “Consejos Conjuntos” establecidos en los acuerdos, en los casos de Chile y México, formados por miembros del Consejo y de la Comisión Europea y por representantes de los Gobiernos chileno y mexicano, respectivamente, si bien se articulan otros órganos a nivel inferior, que asistirán a dichos “Consejos” en el mantenimiento del diálogo.

En relación con el Acuerdo con México, como parte de la innovación que presenta relativa a las negociaciones para la liberación comercial, que se analizará a continuación, hay que destacar que el Acuerdo establece que las disposiciones sobre diálogo político y cooperación quedarán suspendidas hasta la adopción de las decisiones

referidas a la liberalización, con lo que se asegura una aplicación integral del Acuerdo, que es lo que pretendía México.

Es, precisamente, en la parte relativa a la liberalización comercial donde se encuentran algunas de las principales novedades de estos acuerdos. El objetivo de los acuerdos es preparar la liberalización progresiva y recíproca de los intercambios y generar las condiciones favorables a la creación, en el futuro, de una asociación política y económica, ateniéndose a las normas de la Organización Mundial del Comercio y teniendo en cuenta la sensibilidad de algunos productos. Se pretende, por lo tanto, el establecimiento de una zona de libre comercio en el sector comercial y de servicios y una liberalización de los intercambios de productos agrarios.

Característica fundamental de esta liberalización comercial es su carácter de proceso gradual en el tiempo, sin que exista un compromiso concreto, ni calendario al respecto, ya que se trata de acuerdos marco, que se remiten a una futura asociación. Se pretende que el desarrollo de las relaciones entre ambas regiones siga el ritmo que se adecue a los intereses de ambas partes, sin prejuzgar la intensidad ni los plazos de dicho ritmo. Peso a ello constituye una clara señal a los mercados con respecto a las intenciones de ambas partes. Con este objetivo se introducen una serie de ámbitos de cooperación que no se contemplaban en los acuerdos de tercera generación, relativos a cooperación en materia comercial y aduanera.

Sin embargo, el Acuerdo con México presenta en este punto una significativa novedad respecto de los acuerdos con Mercosur y Chile, consecuencia de la insistencia mexicana durante la negociación en superar el estricto alcance de un simple acuerdo marco y lograr un acuerdo que permitiese una inmediata puesta en marcha del proceso de creación de una zona de libre comercio, como había sucedido con el Tratado de Libre Comercio con Canadá y los Estados Unidos. El resultado final de las posiciones enfrentadas de México y la Unión Europea, fue la aceptación de una solución intermedia, consistente en la firma de dos documentos complementarios. Por un lado, se suscribió un Acuerdo Marco, el llamado “Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación”, en la línea de los firmados con Mercosur y Chile, y, por otro, un “Acuerdo Interino sobre comercio y asuntos relacionados con el comercio”, que atiende en parte los deseos mexicanos, al permitir que se constituya de inmediato el Consejo Conjunto, previsto en el Acuerdo de Asociación, y se inicien las negociaciones en los ámbitos de competencia comunitaria y en particular la liberalización del comercio de bienes. Las decisiones adoptadas al amparo del Acuerdo Interino serán válidas y por lo tanto de aplicación inmediata desde el momento en que entre en vigor el Acuerdo de Asociación. El Consejo Conjunto estará asistido por un Comité Conjunto, que sustituye a la Comisión Mixta. El Acuerdo Interino fue presentado por la Comisión Europea como una “vía rápida” (*fast track*) de negociación.

El paso hacia adelante que supone el Acuerdo con México, respecto de los suscritos con Mercosur y Chile, en el sentido de abrir la puerta a que los futuros acuerdos que se firmen con la Unión Europea dejen de ser simples acuerdos marcos, es importante por cuanto supone romper con los planteamientos y métodos que tradicionalmente había mantenido la Unión Europea desde los primeros acuerdos de cooperación.

Lo más importante, sin embargo, es que, desde el punto de vista comercial, estos acuerdos ponen las bases para superar el tradicional desencuentro entre la Unión Europea y América Latina, en el que las demandas latinoamericanas de apertura comercial unilateral y establecimiento de preferencias comerciales por parte de la Comunidad Europea no encontraban respuesta, salvo el “mejor uso” del Sistema de Preferencias Generalizadas mediante el otorgamiento de preferencias temporales y extraordinarias a ciertos productos. Se trata, en consecuencia, de un cambio sustancial en relación a lo que ha sido la política comercial de la Unión Europea respecto de América Latina.

En el segundo gran apartado, el relativo a la cooperación económica, los acuerdos de cuarta generación no recogen novedades importantes, siguiendo la línea marcada por los acuerdos de tercera generación. En este sentido, se sistematizan y ordenan los ámbitos de la cooperación ya existentes, cooperación empresarial, fomento de las inversiones, transportes, energía, telecomunicaciones, medio ambiente, ciencia y tecnología, etc., y se amplía la cooperación a algunos campos nuevos.

El Acuerdo con Chile incluye como novedad un capítulo de cooperación en el sector servicios, de arreglo con el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios (GATS) de la Ronda Uruguay. En el Acuerdo con Mercosur, como novedad relativa, pues ya existía en los acuerdos de tercera generación, se da una especial relevancia a la cooperación en materia de integración, definiéndose con mayor precisión sus medios e instrumentos. En este punto se viene a dar cobertura legal a los programas acordados en el marco del diálogo con el Grupo de Río. En el Acuerdo con México se amplía y sistematiza la cooperación y se incluyen campos nuevos, como la lucha contra la droga, lavado de dinero y control de precursores, democratización y derechos humanos y cooperación conjunta México-Unión Europea sobre América Central.

Los acuerdos recogen también otros ámbitos de cooperación, como la cooperación interinstitucional, la formación y la educación, la comunicación, la información y la cultura o la lucha contra el narcotráfico. En el caso de Chile, además, figuran la financiación y la asistencia técnica en el campo del desarrollo social, la administración pública, la protección al consumidor, la pesca marítima la cooperación triangular con terceros países o grupos de países. A este respecto, no hay novedades, salvo que se incluyen sólo los sectores de cooperación “avanzada”, ya presentes en los acuerdos de tercera generación, que se adecuan en mayor medida a los países de mayor desarrollo relativo de la región.

En otro orden de cosas, el Acuerdo con México incluye una “cláusula de seguridad nacional”, que establece que ninguna disposición del Acuerdo será obstáculo para que una de las partes contratantes tome las medidas necesarias para evitar la divulgación de informaciones contrarias a los intereses esenciales de seguridad, adopte medidas relativas a la producción y al comercio de armas o de material de guerra o a la investigación y producción necesaria para garantizar su defensa, siempre que no alteren las condiciones de competencia de otros productos, o, por último, tome las medidas esenciales para garantizar su seguridad en caso de disturbios internos graves, de guerra o grave tensión internacional. Finalmente, el inicio de la ejecución de estos Acuerdos no se ha hecho esperar, lo que pone de manifiesto el interés de ambas partes por su puesta en marcha sin dilaciones.

C) Las relaciones con las Organizaciones regionales latinoamericanas.

El fenómeno jurídico a través del cual se institucionalizan las solidaridades regionales, esto es, las Organizaciones internacionales regionales, es un fenómeno que ha conocido un importante desarrollo en América Latina. De ello se ha hecho eco la UE que en su estrategia hacia esta región ha privilegiado durante tiempo los contactos directos con Organizaciones internacionales latinoamericanas. En América Latina este fenómeno se inicia con las negociaciones, en 1956, para la creación de un mercado regional latinoamericano que llevaron el 18 de febrero de 1960 a la creación de la ALALC (Asociación Latinoamericana de Libre Comercio) cuyo principal objetivo fue la gradual liberalización del comercio mediante la eliminación progresiva de los derechos de aduana, esta asociación se convertiría en 1980 en la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración). En 1958 nace el CARICOM (Comunidad y Mercado Común del Caribe) que incluye 10 países de la Federación, las tres Guayanas y todas las

islas del mar Caribe. En 1965 se firma el Acuerdo de Dickenson Bay con el fin de establecer la Asociación de Libre Comercio del Caribe y entra en vigor en 1968, formando parte de ella Antigua, Barbados, Guyana, Trinidad y Tobago, Dominica, Grenada, San Cristobal y Nevis, Anguila, Santa Lucía, San Vicente, Jamaica, Montserrat, Belice. En 1972 se decide la constitución de la Comunidad del Caribe. La Asociación de los Estados del Caribe creada el 24 de julio de 1994 y que agrupa a 24 países caribeños y latinoamericanos. En 1960 se firma el Tratado General de Integración Económica Centroamericana que sienta las bases de lo que, por el Tratado de Managua, será el Mercado Común Centroamericano. En 1992 se acuerda crear un Mercado Regional de Libre Comercio a partir de 1996. En 1966 la Declaración de Bogotá establece las bases del futuro Pacto Andino que se firma 1969 con la participación de Colombia, Ecuador, Bolivia, Chile, y Perú. Más tarde sale Chile y se incorpora Venezuela. En 1996 el Protocolo de Trujillo convierte el citado Pacto en la Comunidad Andina. El Tratado constitutivo de Mercosur conformado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay es firmado en Asunción en 1991, y que con el Protocolo de Ouro Preto establece su cuadro institucional. A partir del 1 de enero de 1995 se configura como una Unión Aduanera. El 1 de enero de 1995 entra en vigor el Tratado de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela –GRUPO DE LOS TRES- con la finalidad de promover los mercados y el reforzamiento de la integración, estableciendo reglas homogéneas. Estos ejemplos de integración regional, se conciben hoy en día en América Latina como un regionalismo abierto, policéntrico, con velocidades diferentes y en evolución constante, a través del cual se persigue que las políticas de integración sean compatibles con las políticas tendentes a elevar la competitividad internacional y que las complementen.

Pues bien, la UE desde siempre ha intentado adaptar el diálogo y la cooperación a las diferentes realidades subregionales americanas así Europa mantiene unos diálogos particularizados con: - *Centroamérica*: Sobre la base de los contactos del tipo de “San José” se ha ido afirmando una cooperación que ha consolidado a la UE como primer donante en la subregión. En 1993 se firmó en San Salvador un Acuerdo marco de cooperación con los seis países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá). En el ámbito político, los esfuerzos conjuntos se han orientado hacia el apoyo a las poblaciones víctimas de la violencia civil, el apoyo comunitario a la negociación y la aplicación de los acuerdos de paz. De conformidad con la Declaración de Florencia de 1996, se llegó al acuerdo de consolidar los ejes prioritarios de la cooperación comunitaria en la región haciendo hincapié posteriormente en la consolidación del Estado de Derecho, la modernización de las administraciones públicas, las políticas sociales, el desarrollo del comercio y la integración regional. En el ámbito del desarrollo del comercio, desde la última reforma del SPG, América Central se beneficia de las condiciones más ventajosas del sistema. El Acuerdo Marco de cooperación entre la CE y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá entró en vigor el 1 de marzo de 1999 (DO L63, 12.3.1999) es la manifestación más avanzada de esta cooperación en él se pone énfasis en el fortalecimiento y la consolidación del sistema de integración centroamericano y pretende, por una parte, poner en práctica la cooperación al desarrollo de la manera más favorable posible y, por otra, reforzar la cooperación económica [Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE relativa a un plan de acción comunitario para la reconstrucción en Centroamérica, COM (1999) 201, aprobado por el Consejo el 17 de mayo de 1999] atribuyéndosele para ello durante una suma de 250 millones de euros para un período de cuatro años. -*Subregión andina*: Las relaciones convencionales entre la CE y la Comunidad Andina remontan a un acuerdo de cooperación de 1983, sustituido en 1993 por un nuevo Acuerdo de los denominados de “tercera generación”. En 1996 se procedió a la definición de un marco de diálogo político con el fin de contribuir a aportar respuestas a los problemas de la región: lucha contra las drogas y tráfico de estupefacientes (beneficiándose del SPG lucha contra la droga). En 2002 se ha presentado un docu-

mento sobre una “estrategia regional para la Comunidad Andina 2002-2006”, centrada en dos prioridades: la primera destinada a apoyar el proceso andino de integración y la construcción en el mismo de un mercado interior, la segunda dirigida a respaldar la construcción de una zona andina de paz, para apoyar tales objetivos, dicha estrategia cuenta con un importe financiero de cerca de 27 millones de euros destinados a acciones relativas a la participación de la sociedad civil, la asistencia técnica relativa al comercio, la prevención de catástrofes naturales y la seguridad aérea; -*Cono Sur*: El 26 de marzo de 1991, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay firmaron el Acuerdo de Asunción con vistas a establecer el Mercado Común del Cono Sur (Mercosur), el 22 de diciembre de 1994 se firmó en Bruselas una declaración conjunta entre la UE y el Mercosur donde se comprometían a celebrar un acuerdo de asociación interregional de cooperación económica y comercial. Tal acuerdo se firmó el 15 de diciembre de 1995, con un carácter provisional y con el propósito de fomentar unas estrechas relaciones en los ámbitos político, económico, comercial, industrial, científico, tecnológico, institucional y cultural. El objetivo es fortalecer el diálogo político, establecer de manera progresiva una zona de libre comercio y profundizar en la cooperación. El 21 de junio de 1999, el Consejo de la Unión logró un acuerdo sobre el mandato de negociación con Mercosur y Chile. Una semana antes, el 15 de junio, los Presidentes de Mercosur, Chile y Bolivia, emitieron la Declaración de Asunción, ambas actuaciones inician la segunda fase de la asociación. El 1 de julio de 1999 entro en vigor el Acuerdo marco interregional de cooperación UE-Mercosur, Por si sólo el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre la Unión Europea y Mercosur marca un hito histórico por ser el primero de tal característica que se realiza con una unión aduanera y uno de los pocos de carácter realmente birregional.

La evidencia de estos rasgos compartidos, sobre todo entre la CAN, MERCOSUR y la UE, no significa una mera translación del proyecto europeo al Cono Sur y a la Cordillera Andina, sino que son producto de la existencia de unos postulados de partida y unos objetivos semejantes, que originan que el modelo a aplicar posea, en muchos sentidos, características similares. Estas similitudes permiten, estimulan y hacen necesaria la articulación del nuevo modelo de relaciones, porque permiten el establecimiento de un proyecto que pretende el cumplimiento de objetivos comunes a las partes. De ahí que parezca conveniente la profundización de la integración y el afianzamiento económico y político de la misma como elemento que posibilite el encuentro birregional, entendido no como una concepción meramente geográfica, sino entre procesos de integración, tendentes a una asociación como marco estable de la misma.

La integración se conforma así como un criterio que define el peso, la importancia y los objetivos de las relaciones euro-latinoamericanas. Dentro del enfoque regional de las mismas, la existencia de un proceso de integración comienza a definirse con claridad como un elemento que condiciona el nivel y la ambición de los vínculos birregionales, evidenciándose una mayor proximidad en la medida que existen modelos de integración comparables y compatibles. En este sentido, Mercosur, CAN y UE muestran similitudes en el modelo de regionalización, comparten un modelo de sociedad y un conjunto de intereses, valores, principios y objetivos compartidos y una visión del mundo común. Estas similitudes permiten, estimulan y hacen necesaria la articulación del nuevo modelo de relaciones. La consolidación de estas OIR, en este contexto de regionalización, permite el establecimiento de este modelo de relaciones, es decir, la profundización de la integración y el afianzamiento económico y político como elemento que lo posibilita. En el caso más avanzado, las relaciones UE-Mercosur, estas se caracterizan por conjugar birregionalismo y asociación, entendiendo birregionalismo no como una relación entre regiones a partir de una concepción meramente geográfica, sino entre procesos de integración y la Asociación como el establecimiento de una relación excepcional y estable. Estas relaciones se basan en su carácter global y en el reco-

nocimiento de la igualdad de las partes, lo que conlleva la diversificación de los vínculos y el interés en desarrollar los aspectos políticos junto a los económicos, lo que se expresa en los tres aspectos que aborda (el modelo más avanzado): -Zona de libre comercio; -Diálogo político; -Ampliación de la cooperación.

En definitiva, dentro del enfoque regional de las relaciones Euroamericanas, la existencia de un proceso de integración comienza a definirse con claridad como un elemento que condiciona el nivel y ambición de los vínculos birregionales, evidenciándose una mayor proximidad en la medida que existen modelos de integración compatibles.

D) Las relaciones continentales.

El proceso de diálogo político que desde años se desarrolló entre ambas orillas del Océano Atlántico se ha ido globalizando y ampliando hasta abarcar, en las últimas fechas, a los países de la UE y a los Estados de América Latina y el Caribe. Este diálogo además se empieza a desarrollar al máximo nivel de responsabilidad política, pues incluye ya a los Jefes de Estado y Presidentes de Gobierno de ambas regiones. Hasta la fecha, se han producido dos Cumbres, una en Río de Janeiro en junio de 1999 y otra, en Madrid en mayo de 2002. El propósito perseguido por las mismas ha sido el de fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica entre ambas.

Por lo que se refiere a la primera reunión, esta tuvo lugar en *Río de Janeiro, los días 28 y 29 de junio de 1999*, bajo la presidencia conjunta del Sr. Cardoso, Presidente de la República Federativa de Brasil, del Sr. Zedillo, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, del Sr. Schröder, Canciller Federal de la República Federal Alemana, en su calidad de Presidente del Consejo, y del Sr. Santer, Presidente de la Comisión. La Cumbre culminó con la adopción de la *Declaración de Río*, en la cual los participantes anunciaban su intención de desarrollar una asociación estratégica entre ambas regiones, fundada en el patrimonio cultural común, acompañada de *prioridades para la acción* basadas en un compromiso común con la democracia representativa, el Estado de Derecho, la gobernabilidad, el pluralismo y el desarrollo social, incluyendo la distribución más equitativa de la riqueza y las oportunidades, así como en una integración armónica en la economía global. En *el ámbito político*, los Jefes de Estado o de Gobierno acordaron dar prioridad, entre otras cuestiones, a la cooperación en la lucha contra la delincuencia organizada y la corrupción, la intensificación de la cooperación internacional contra el terrorismo y el apoyo a proyectos para la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, especialmente a través de la aplicación de la Convención de Río sobre cambio climático, biodiversidad y desertificación. Por otra parte, destacaron la importancia del plan de acción global de Panamá en materia de drogas, basado en el principio de la responsabilidad compartida, y su aplicación según un mecanismo de coordinación entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe; en *el ámbito económico*, los Jefes de Estado o de Gobierno decidieron dar prioridad al cumplimiento de los compromisos de la Ronda Uruguay y a la puesta en marcha de una nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales, integral y de beneficio mutuo. Instaron asimismo a las comunidades empresariales de ambas partes a reunirse periódicamente en un foro con el fin de analizar asuntos de interés común y al Banco Europeo de Inversiones a considerar la posibilidad de reforzar y ampliar sus actividades en América Latina y el Caribe; en *el ámbito cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano*, los Jefes de Estado o de Gobierno destacaron la necesidad de invertir en recursos humanos, poner en marcha programas en los ámbitos de la sanidad y de la educación con el fin de combatir la marginación, la exclusión social y la pobreza extrema, así como reforzar la cooperación en los ámbitos de la educación primaria, secun-

daria y superior y de la formación profesional. Subrayaron, asimismo, la necesidad de promover la cooperación y los intercambios en los ámbitos de la ciencia y la tecnología y de renovar el diálogo cultural entre ambas regiones.

En resumen, la Declaración final y las prioridades para la acción pusieron énfasis en el desarrollo de un diálogo político fructífero y respetuoso de las normas de derecho internacional; en la consecución de unas relaciones económicas y financieras sólidas, basadas en una liberalización comercial de carácter integral y equilibrada y en el libre flujo de capitales; y una cooperación más dinámica y creativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social. Para dar permanencia a estos objetivos se decidió, además, la creación de un Grupo birregional de altos funcionarios encargados de supervisar las acciones contenidas en estos documentos. Por último, señalar que al margen de la Cumbre, se mantuvieron reuniones entre la Unión Europea y la Comunidad Andina, Mercosur y Chile. En este último caso, se concluyó con la decisión de emprender negociaciones comerciales en noviembre de 1999 [Comunicación de la Comisión al Consejo y al PE sobre el seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea, COM (2000) 670 final, 31. 10. 2000].

La *Segunda Cumbre UE-América Latina y Caribe se celebró en Madrid los días 17 y 18 de mayo de 2002*, en la agenda de trabajo destacaron temas como las relaciones comerciales, la lucha contra el terrorismo y el tráfico de drogas, la consolidación de la democracia y el desarrollo social. A la cita acudieron los Jefes de Estado o de Gobierno de los quince Estados miembros de la UE, de 17 países latinoamericanos y de 16 Estados del Caribe. Fruto de las negociaciones ha sido la adopción de una Declaración política, el “Compromiso de Madrid”, destinada a guiar el desarrollo de la asociación estratégica birregional en los ámbitos político, económico y de cooperación. Igualmente se redactaron sendos documentos, uno denominado “Informe de Evaluación” y otro “Documento de trabajo”.

El *Documento de trabajo*, recoge los valores y posiciones comunes de la UE y América Latina-Caribe, el deseo de avanzar en la asociación estratégica birregional en la vía de la democracia, la justicia y la igualdad social, de la modernización, de la liberalización comercial, de las reformas estructurales y de la distribución equitativa de los beneficios derivados de la mundialización económica y de las nuevas tecnologías. Desde una perspectiva política, se intenta reforzar la presencia de este Espacio euro-latinoamericano en los foros internacionales y en las conferencias de las Naciones Unidas, y partiendo de ahí reafirmar en los mismos su contribución al respeto y defensa de los derechos humanos, a la lucha contra la corrupción, al apoyo a los procesos de reconciliación nacional, a la condena de todos los crímenes contra la humanidad, a la lucha contra la delincuencia organizada transnacional, a la condena y lucha contra el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y las resoluciones de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad, y al apoyo de los programas de eliminación de las armas nucleares y el desarme en general. Desde una perspectiva económica, se parte de la existencia de un contexto internacional caracterizado por la mundialización y la interdependencia, con sus aspectos positivos y negativos, dentro del cual el Espacio euro-latinoamericano tiene una baza que jugar a favor de una distribución equitativa de los beneficios del desarrollo, de la lucha contra la pobreza y la exclusión social, del acceso a los mercados y a las nuevas tecnologías, de la cooperación internacional al desarrollo conforme al objetivo del desarrollo sostenible, destacando, asimismo, el importante papel de los procesos de integración regional en la promoción del crecimiento, la liberalización del comercio, el desarrollo económico y social, la estabilidad democrática..., y se manifiestan favorables a un sistema comercial multilateral transparente, abierto y no discriminatorio en el que destacan la importancia de la OMC

como foro fundamental para la promoción de la liberalización comercial y el establecimiento de las normas y disciplinas básicas para la necesaria regulación del sistema de comercio internacional, al mismo tiempo rechazan con firmeza todas las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial, que son contrarias al Derecho internacional y constituyen una amenaza grave para el multilateralismo. Finalmente, se subraya la importancia que tiene la asociación estratégica en materia de cooperación para el desarrollo. Los ámbitos cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano, son objeto, igualmente, de atención en el Documento de trabajo, de ellos se destaca la existencia en dichas materias de una base común sustentada en unos valores compartidos y una mentalidad común.

En el *Informe de Evaluación* se pasa revista a la situación actual en ambas regiones, destacándose las importantes reformas políticas y económicas realizadas, tanto a nivel de los diversos Estados como de las Organizaciones regionales y las relaciones que se están dando entre los procesos de integración entre sí. Partiendo de aquí se examina como ha evolucionado la cooperación entre las Cumbres de Río y de Madrid, qué grado de realización han alcanzado las 55 prioridades definidas en Río y cómo se ha avanzado en los sectores clave de acción. También se detiene a analizar el rumbo del Diálogo político birregional y temas concretos como los derechos humanos, el medio ambiente y las catástrofes naturales, los Planes de Acción de Panamá y Barbados para combatir las drogas, el fomento del comercio, la cooperación educativa y universitaria, etc. El resultado de este examen es a primera vista positivo pero lo obscurece la falta de medios financieros y económicos para hacer frente convenientemente a todas las necesidades que la Asociación birregional origina.

Por lo que se refiere al *Compromiso de Madrid*, recoge las líneas programáticas que debería seguir la construcción del Espacio euro-latinoamericano hasta la próxima Cumbre a celebrar en 2004 en México, destacándose la importancia de que continúen los procesos de integración, se incrementen el comercio y las inversiones y se mejoren los accesos a los beneficios de la globalización. Con esta finalidad acuerdan una serie de compromisos en los ámbitos político, económico y de la cooperación. Por lo que se refiere al primer ámbito, destaca el compromiso de fortalecer el sistema multilateral, las instituciones, reforzar las instituciones democráticas y el Estado de Derecho, combatir el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, luchar contra el tráfico de drogas, la corrupción y la delincuencia organizada, erradicar el racismo y la xenofobia, promover la igualdad de género y el bienestar de los niños, reforzar el diálogo político birregional en los foros internacionales... Por lo que respecta a la cooperación económica, se destaca el necesario impulso a los procesos de integración regional, la promoción de los flujos comerciales y las inversiones, la celebración de acuerdos comerciales, el apoyo al Programa de trabajo de Doha, la contribución al éxito de la cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, agosto 2002), el cumplimiento de los compromisos de Monterrey... Mientras que en otros ámbitos, como el cultural, el educativo, el científico, el tecnológico, el social y el humano, se pone énfasis en la necesidad de preservar las capacidades de ambas regiones para desarrollar, promover y respetar la diversidad cultural, mejorar los niveles de educación, destacándose como un logro principal la aprobación del Plan de acción 2002-2004 para construir un Espacio Común de Educación Superior UE-América Latina y el Caribe.

Por los que se refiere, en fin, al calendario futuro, se van a seguir efectuado reuniones birregionales de altos funcionarios durante el segundo semestre de 2002 para dar seguimiento a la Cumbre de Madrid, cuyos resultados se examinarán en una reunión birregional en materia de cooperación que se celebrará en Costa Rica antes de finales de 2002. En cuanto a la Tercera Cumbre está prevista su celebración, tal como ya se señaló, en México en 2004.

CONSIDERACIONES FINALES

Las relaciones UE – América Latina han evolucionado de manera especialmente rápida y fructífera a través de tres etapas sucesivas: prioridad a la cooperación al desarrollo, en primer lugar; apertura hacia la asociación económica a continuación; para culminar en la etapa actual, en la búsqueda de espacios de libre comercio y diálogo político sustentado en el principio mutuamente aceptado de la democracia y los Derechos humanos.

Por otro lado, la proximidad cultural de ambas regiones y sus posiciones políticas vecinas, el potencial de crecimiento latinoamericano combinado con la evolución positiva, en algunos casos, de sus estructuras socioeconómicas han permitido un aumento de la potencia de los flujos de inversión, de los intercambios comerciales y de la transferencias de tecnología. Además, la presencia en ambos lados del Atlántico de procesos de integración, en algunos supuestos, institucionalmente parecidos, facilita el desarrollo de estos intercambios.

La firma de los acuerdos de cuarta generación, con lo que suponen de intensificación y profundización de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, al institucionalizar el diálogo político e impulsar zonas de libre comercio, ha supuesto un avance, lento y con vaivenes por lo que se refiere al Mercosur, y más dinámico, sin duda, en relación con México y recientemente con Chile, pero en todo caso un progreso importante en el camino hacia el Espacio euro-latinoamericano, del que estos acuerdos constituyen los mecanismos jurídicos más sofisticados, no sólo por lo que se refiere a las relaciones exteriores de la UE sino por lo que ocurre, en general, dentro del panorama comparado de las relaciones comerciales internacionales. En este sentido, estos acuerdos son más que unos acuerdos de cuarta generación, así, al menos, parece indicarlo los compromisos adquiridos, los sectores cubiertos, la amplia capacidad decisoria otorgada a los Consejos Conjuntos en materia de liberalización y las disposiciones que vinculan expresamente los tres pilares del Acuerdo: la cooperación económica, el diálogo político y la liberalización de los intercambios.

Sin embargo, no se puede olvidar que, más allá de voluntarismos, existe un problema clave, que condiciona no sólo el alcance y contenidos de los futuros acuerdos, sino incluso la negociación del proceso de liberalización comercial de los actuales acuerdos con Mercosur, Chile y México, que es el hecho de que la UE, como consecuencia de la falta de un consenso entre los Estados miembros sobre la materia, no ha definido todavía en materia de apertura exterior, en la que se fije el alcance de la liberalización en términos de países, sectores grados e apertura, los beneficios que se esperan obtener y los costes que cada país está dispuesto a asumir en términos de empleo, producción y competitividad.

En cualquier caso, y con independencia de las dificultades que se van a producir en la negociación de los procesos de liberalización, se puede afirmar que en los últimos años, a la vista de lo que suponen los acuerdos de cuarta generación, las relaciones de la Unión Europea con América Latina han experimentado un importante salto cualitativo, tanto en cuanto a los objetivos como en cuanto al contenido, que sitúa a América Latina en una posición cada vez más relevante dentro de la “pirámide de preferencias” de las relaciones exteriores de la Unión Europea, muy distinta a la que ha tenido tradicionalmente. Las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobiernos de ambas regiones, con sus evidentes limitaciones, no dejan de constituir, en todo caso, una muestra de este interés creciente y una alternativa para Europa del proceso de liberalización de las Américas promovido por la Administración norteamericana.

Ahora bien, la creación de un Espacio euro-latinoamericano, si bien puede apoyarse prioritariamente y a corto plazo en ciertos acuerdos de cuarta generación, no

puede excluir a otros países y a otras Organizaciones internacionales, menos atractivos desde el punto de vista económico, comercial e inversor para Europa y que corren el peligro, por ello, de irse quedando descolgados de dicho Espacio, configurándose una América Latina de varias velocidades en las relaciones con la Unión Europea. Evitar que esto llegue a ser una realidad constituye sin lugar a dudas uno de los retos claves que de cara a los próximos años tiene la Unión Europea respecto de aquel Contienente.. En este sentido, parece especialmente necesario avanzar rápidamente en las negociaciones de un nuevo Acuerdo con Centroamérica y con la Comunidad Andina, desgraciadamente su condicionamiento a los resultados de las negociaciones de la Ronda comercial de Doha, los retrasa a después del 2004 y los enturbia con una gran dosis de discrecionalidad.

El apoyo a los procesos de integración en América Latina pasa por mejorar las relaciones comerciales con los mismos, facilitar los intercambios y prepararse, también, a hacer frente, como otra posibilidad económica, a la creación de una Asociación de Libre Comercio de las Américas. Europa que se apresta a negociar acuerdos de asociación comercial con países en desarrollo del Grupo ACP en el marco del Acuerdo de Asociación de Cotonú, debería también estar dispuesta a negociarlos con países latinoamericanos andinos y centroamericanos y, muy particularmente, con sus Organizaciones internacionales.

El entramado convencional tejido entre ambas orillas del Océano Atlántico, las citas en la Cumbre de los responsables políticos de ambas regiones, muestran una voluntad por impulsar la “asociación euro-latinoamericana”, y dejan en el horizonte del 2004 el compromiso de negociación de un acuerdo bilateral de asociación y libre comercio entre estas regiones. El Parlamento Europeo, en esta línea, ha manifestado también su apoyo a la creación de una zona económica euro-latinoamericana de libre comercio. De manera que, con sus defectos y logros, está emergiendo un Espacio euro-latinoamericano en el escenario internacional.