

Pablo Zalba Bidegain*
Julian Conthe Yoldi**

RETOS Y LOGROS EN LAS RELACIONES DE LA UE CON AMÉRICA LATINA

El entendimiento del comercio internacional como motor de crecimiento, de empleo y de bienestar se encuentra en la base misma del proyecto de integración europea. Por ello, desde la firma del Tratado de Roma en 1957 la política comercial común quedó establecida como una herramienta fundamental en la Comunidad para traer prosperidad a sus ciudadanos. Inicialmente centrada en los países vecinos y aquellos con los que las Estados miembros mantenían lazos históricos y geopolíticos especiales, la política comercial no observó un interés real por América Latina hasta la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas en 1986. Desde entonces se ha ido produciendo un cada vez mayor acercamiento de Europa a América Latina, que ha acabado plasmándose en la firma de numerosos acuerdos con la región. Pese a los enormes avances de la última década, la UE hace hoy frente a numerosos retos en su relación con América Latina: la superlativa influencia de Estados Unidos en la región, la creciente presencia de Asia y especialmente China en muchos países, el reforzado papel de Brasil como líder regional, la triangulación de las relaciones transatlánticas, el futuro de la Organización Mundial del Comercio encabezada ahora por Roberto Azevedo o la sombra de las políticas proteccionistas, alargada en algunos casos por el fantasma de la recesión económica, son solo algunos de ellos.

Palabras clave: política comercial, negociaciones comerciales, integración económica, Unión Europea, América Latina.

Clasificación JEL: F13, F15, N74, N76.

1. La internacionalización como estrategia

Algo más de cinco años han pasado ya desde que en Estados Unidos (EE UU) se desatase el tsunami financiero que sumió al mundo en la mayor crisis que se recuerda desde los años treinta. Las turbulencias

* Eurodiputado y Vicepresidente de la Comisión de Asuntos Económicos y Monetarios del Parlamento Europeo.

** Técnico Comercial y Economista del Estado.

atravesaron el Atlántico y azotaron a la Unión Europea (UE) con más fuerza si cabe, debido a una arquitectura inadecuada de la Unión Económica y Monetaria, causando importantes destrozos, de los que aún hoy la UE está recuperándose.

Si mucho se ha comparado la presente crisis con la Gran Depresión, pueden encontrarse importantes diferencias entre las implicaciones de cada una de ellas sobre el comercio mundial y el papel del mismo en la recuperación económica. En el plano comercial, los errores del pasado se han sabido evitar. La Gran Depresión trajo consigo una guerra arancelaria y comercial —de la que se reconoce en general como detonante a la Ley Arancelaria Hawley–Smoot, por la que EE UU impuso en 1930 niveles arancelarios sin precedentes a decenas de miles de productos— que desbarató el sistema mundial abierto e integrado que se había ido construyendo durante más de un siglo. Los flujos de comercio global se contrajeron en más de un 60 por 100, llevando a algunos países a la autarquía, lo que implicó un agravamiento de la depresión económica mundial.

En la actualidad, sin embargo, existe un amplio consenso de que la apertura comercial es un importante motor de recuperación económica, de crecimiento y de creación de empleo. La dura crisis económica y financiera vivida ha tenido esta vez un impacto mucho más reducido en los intercambios comerciales entre naciones. Tan solo en el año 2009 se produjo una contracción del volumen de comercio mundial de mercancías (-12,5 por 100) que, sin embargo, rápidamente fue compensada con un fuerte crecimiento de los flujos comerciales en 2010 (13,9 por 100), tras el cual el comercio mundial ha vuelto a tasas de crecimiento anual estables y ligeramente superiores a las de crecimiento del producto real. El comercio ha sido para muchos países una palanca importante de recuperación y su principal motor de crecimiento económico durante los últimos años. En el caso de España, por ejemplo, desde mediados de 2008 la aportación al crecimiento del PIB de la demanda nacional ha sido de signo

negativo, mientras que el sector exterior ha tirado de la economía española con aportaciones positivas al crecimiento del PIB. Si bien una parte de la positiva evolución del saldo exterior se explica por la depresión de la demanda interna española en los últimos años, el factor explicativo principal ha sido la robustez que han mostrado las exportaciones españolas de bienes y servicios, que han crecido un 19,5 por 100 nominal desde 2007. Así, la economía española registraba a finales de 2012, por primera vez desde hace más de tres lustros, una modesta capacidad de financiación neta positiva y un ligero superávit corriente.

Se ha generalizado el entendimiento de que en momentos de dificultades económicas y con presupuestos nacionales limitados, apostar por el acercamiento —comercial, inversor, de cooperación, etcétera— entre países era la mejor de las políticas económicas posibles, pues resultando altamente expansiva, no conlleva un coste presupuestario directo.

No obstante, también es cierto que ha habido tímidas tentaciones proteccionistas, tanto en Europa como en Estados Unidos. Algunas de las medidas, como las provisiones *Buy American* adoptadas por EE UU como parte del *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009, recuerdan ligeramente a otras muy similares adoptadas por la Administración Hoover en los años treinta. Otras medidas son mucho más sutiles, como la fragmentación de los mercados financieros en Europa, que impide que el crédito fluya dentro del mercado único y provoca que las pymes se financien en función de su localización geográfica y no de su situación económica y financiera, mermando así la competitividad de aquellas empresas situadas en determinadas regiones de la UE y favoreciendo de manera artificial la de otras. Por último, la muy discutida guerra de divisas entre algunas economías avanzadas y emergentes, caracterizada por el mantenimiento por parte de una economía de un tipo de cambio artificialmente elevado, con el fin de lograr ganancias de competitividad para sus exportadores. Con todo, estas medidas de corte proteccionista han sido tratadas puntualmente

en los foros globales y, en cualquier caso, son difícilmente comparables en cantidad e impacto a las interpuestas tras el *Crash* del 29.

El clima internacional de cooperación económica y comercial durante la presente crisis, el trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y la extensa telaraña de acuerdos comerciales tejida durante décadas entre los distintos países y regiones, han resultado determinantes para evitar que, ante la adversidad, las naciones recurriesen, como en anteriores ocasiones, al proteccionismo comercial para proteger sus sistemas productivos frente a los de otros países. Los cimientos del sistema de comercio global, del que es garante la OMC, han sido puestos a prueba y han resistido con notable éxito. Ha quedado así en evidencia lo positivo de contar con un marco jurídico seguro y estable para el desarrollo de las relaciones comerciales a nivel global.

2. Marco jurídico de las relaciones de la Unión Europea con terceros países

La UE como proyecto de integración abierta

La Unión Europea es un perfecto ejemplo de cómo la cooperación, comercial en un primer momento y más profunda en etapas posteriores, contribuye a elevar el nivel de bienestar social de la población. Con la firma del Tratado de Roma en 1957, la Comunidad Económica Europea (CEE) expresó su objetivo de constituirse como una unión aduanera (lo que lograría en 1970 tras un período transitorio), asumiendo por consiguiente la competencia exclusiva sobre la política de comercio exterior, y colocó entre sus pretensiones reforzar la solidaridad de Europa con terceros países, buscando asegurar el desarrollo de su prosperidad de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas. Quedó de esta forma consagrado el deseo de los Estados fundadores de la CEE de desarrollar un proceso de integración abierta, con un marcado interés comunitario por realizar acuerdos de

cooperación económica, particularmente con países en vías de desarrollo.

En un primer momento, la Comunidad Europea centró su atención en la negociación de acuerdos con los países vecinos, los de la cuenca mediterránea y los africanos. En su entorno más cercano, la Comunidad Europea procuró estrechar sus relaciones con el resto de naciones del continente europeo, susceptibles o no de una futura adhesión, con la idea de reforzar la estabilidad, seguridad y prosperidad en la región. Esta aproximación de los miembros de las Comunidades Europeas a sus vecinos se basó en gran medida en un acercamiento de estos últimos al acervo comunitario y a una progresiva liberalización de los intercambios comerciales. Así, la Comunidad Europea firma los primeros acuerdos de asociación en los años sesenta y principios de los setenta con Grecia (1962) y Turquía (1964).

En un segundo nivel, la CEE también procuró reforzar sus vínculos con los vecinos de la cuenca mediterránea a través del establecimiento de acuerdos de cooperación económica desde principios de los años sesenta. Sin embargo, las relaciones de la Comunidad con los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) fueron siempre las que recibieron mayor atención. Los Convenios de Yaoundé sirvieron de marco para el desarrollo de las relaciones de los nuevos Estados surgidos de los procesos de independencia de los territorios de ultramar y acabaron dando paso al I Convenio de Lomé. La cobertura de los acuerdos con los países ACP se ha ido extendiendo de las cuestiones de desarrollo y financiación hacia el objetivo de una mayor integración de los mismos en el sistema internacional de comercio como vía de erradicación de la pobreza.

En línea con este último objetivo, la CEE introdujo en 1971 el Sistema de Preferencias Generalizado (SPG), siguiendo la recomendación de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés). Se trata de un mecanismo por el que se concede un trato preferencial, no recíproco, a las exportaciones de países en

desarrollo, con el fin de favorecer el desarrollo de sus economías y la participación de éstas en el comercio internacional de bienes. Desde su creación, el SPG ha sido revisado en varias ocasiones para ir adaptándolo a las circunstancias globales y a la situación económica de los países beneficiarios. Además, se ha ido articulando como un mecanismo de condicionalidad positiva para favorecer el desarrollo sostenible, el respeto de los derechos humanos y el buen gobierno en naciones en desarrollo.¹

La puesta en marcha del Sistema de Preferencias Generalizado, al ser de alcance universal, suponía que todos los países en vías de desarrollo se convertirían en potenciales beneficiarios, por lo que la gran mayoría de los países latinoamericanos pronto pasaron a formar parte del sistema. En todo caso, debe destacarse que el SPG era por entonces el esquema comercial menos favorable de cuantos la Unión Europea podía ofrecer a los países en vías de desarrollo ya que, por ejemplo, excluía una amplia gama de productos agrícolas en general relevantes para el país beneficiario, ofrecía rebajas arancelarias modestas a determinadas manufacturas y no abordaba problemas de acceso al mercado derivados de barreras no arancelarias. En el caso latinoamericano, el que en un primer momento la región careciese de preferencias comerciales distintas de las ofrecidas por el esquema SPG encontraba su explicación en que, hasta la adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas, América Latina carecía de vínculos históricos y geoestratégicos con miembros de la CE que las justificasen.

¹ Tras su última reforma, aprobada en 2012 y que entrará en vigor en 2014, el SPG de la UE ofrece a los países en desarrollo tres regímenes preferenciales distintos: el régimen general, que ofrece generosas reducciones arancelarias sobre una extensa gama de productos; el SPG+, que ofrece exenciones arancelarias totales sobre aproximadamente la misma gama de productos a aquellos países que hayan ratificado e implementado determinados acuerdos y convenciones internacionales en materia de derechos humanos y laborales y de desarrollo sostenible; y el régimen EBA (todo menos armas, por sus siglas en inglés), que ofrece libertad de cuotas y aranceles a la totalidad de productos originarios de los países menos avanzados.

En este contexto, desde finales de los años ochenta, la UE empieza a tejer una extensa red de acuerdos de asociación, con América Latina y otras regiones, que desarrollan un marco de fortalecimiento de las relaciones políticas y de cooperación bilateral con terceros países. Estos acuerdos suelen además esbozar las bases para un proceso de liberalización comercial amplia, recíproca y asimétrica —rompiendo así con las políticas de concesión unilateral de preferencias comerciales como el SPG, pero tomando en consideración el distinto nivel de desarrollo de la UE y su socio—.

Este tipo de acuerdos marco se caracterizan por ser de naturaleza mixta, al comprender aspectos de competencia comunitaria —como los comerciales— junto a otros sobre los que los Estados miembros conservan su soberanía. Además, desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el papel del Parlamento Europeo se ha visto reforzado en materia de política comercial. En este sentido, todos los acuerdos comerciales se someten a su dictamen de conformidad tras la autenticación del acuerdo y a la vez que el Consejo decide sobre su ratificación. Esta nueva situación hace necesario que el Parlamento lleve a cabo un seguimiento regular de las negociaciones, y de los estudios previos a ellas, con el fin de garantizar una exitosa tramitación parlamentaria posterior de los acuerdos.

Los últimos acuerdos firmados por la UE han evidenciado que los procedimientos internos que la UE debe llevar a cabo desde la conclusión de un acuerdo hasta su entrada en vigor resultan excesivamente largos y se debe abrir una reflexión sobre como agilizar los mismos de manera que los acuerdos empiecen a beneficiar a las sociedades de cada una de las partes cuanto antes.

La complementariedad del multilateralismo y los acuerdos bilaterales

Todo lo anterior demuestra que, desde la firma del Tratado de Roma, las instituciones comunitarias han

dedicado grandes esfuerzos al desarrollo exitoso de la integración sobre el plano económico y comercial, valorando la importancia de establecer un marco jurídico seguro y estable para sus relaciones con terceros países. Es de destacar que, aunque para todos los Estados miembros su principal mercado de exportación es la propia UE, los esfuerzos comunitarios no solo se han centrado en profundizar en el mercado interior único como vía para impulsar el crecimiento y la creación de empleo, sino también en abrir nuevos mercados de exportación más allá de las fronteras comunitarias hacia áreas tradicionalmente menos atendidas por las empresas europeas, pero con un gran potencial de crecimiento.

De esta forma, la UE ha sabido compaginar el aprovechamiento de su mercado interior con el potencial existente para el desarrollo de acuerdos bilaterales y regionales y un decidido apoyo a la multilateralización de las relaciones comerciales. En este sentido, la Unión ha desempeñado un papel clave en las estructuras creadas para facilitar la cooperación en el plano comercial: primero en el marco del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) y más tarde dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

En su Comunicación de 2006 «Una Europa Global: competir en el mundo», la Comisión Europea defendía de forma abierta la intensificación de las relaciones bilaterales y regionales como una vía coherente para avanzar de manera más rápida y profunda en el proceso de liberalización del comercio mundial, del que puede ser un importante catalizador. Así, la Unión Europea ha apostado por complementar los avances comerciales a nivel multilateral con la negociación de acuerdos bilaterales y regionales, que han acabado convirtiéndose en parte esencial de un sistema de comercio global de geometría variable cada vez más complejo y sofisticado, y han permitido ir adaptando el marco legal del comercio a los nuevos retos que impone el desarrollo de cadenas de valor globales.

3. Evolución del marco jurídico en relación con América Latina

Acercamiento de la Unión Europea a América Latina

El acercamiento de la UE a América Latina ha tenido desde un primer momento un marcado carácter político, en contraposición con el enfoque de base económica y regionalista que EE UU ha mantenido tradicionalmente hacia la región. Así, desde los años setenta y ochenta las relaciones se caracterizaron por una corriente de solidaridad desde Europa hacia América Latina, donde imperaban regímenes autoritarios. En este marco, las relaciones comerciales fueron desarrollándose lentamente, centrándose en un primer momento en los países de mayor potencial económico y adoptando una orientación país por país. Asimismo, se negociaron acuerdos comerciales no preferenciales con Argentina (1971), Uruguay (1973), Brasil (1974) y México (1975), que fueron llamados acuerdos de primera generación.

Ya en la década de los ochenta, la CEE incrementó su presencia en Centroamérica a través de su participación en el llamado «Proceso de San José» en favor de la pacificación y la transición política en la región. Esta línea de cooperación política acabó transformándose en una dinámica negociadora para una asociación política y económica, plasmándose en los Acuerdos de Luxemburgo (1985). Éste y otros acuerdos de la época —Brasil (1980), Grupo Andino (1983)— se encuentran entre los denominados acuerdos de segunda generación, de enfoque más amplio que los anteriores y que dan cabida, además de a los intereses comerciales, a aspectos políticos y de cooperación al desarrollo, que pasan a ser componentes esenciales de los mismos. Además del enfoque país por país, se impulsa un acercamiento subregional a los acuerdos, tratando de impulsar los procesos de integración económica en la región como elemento esencial de desarrollo económico.

En los llamados acuerdos de tercera generación —Argentina (1990), Chile (1990), Uruguay (1991) o México (1991), entre otros— se incorporan como elementos esenciales dos nuevas cláusulas: la cláusula democrática, que establece el respeto de los principios democráticos y de los derechos humanos como fundamento de la cooperación de la UE; y las cláusulas evolutivas, que permiten dar una perspectiva de largo plazo a los acuerdos, abriendo la puerta a un incremento en los niveles y campos de cooperación entre las partes. En estos acuerdos se empieza a notar la impronta de la entrada en las Comunidades Europeas de España y Portugal.

Primeros acuerdos de «cuarta generación» con la región

La Presidencia española del Consejo Europeo en 1995 marcó un cambio de paso en la cooperación UE–Latinoamérica. En el Consejo celebrado ese año en Madrid se adoptó la propuesta de la Comisión Europea para el desarrollo de una nueva estrategia de las relaciones con América Latina, basada en un enfoque diferenciado y adaptado a las características y necesidades propias de cada subregión y de cada país.

Ésta fue la base para que desde mediados de los años noventa se empezara a desarrollar un nuevo modelo de relación con los países latinoamericanos, basado en la intensificación del diálogo político y de las relaciones económicas. Se trata de los llamados acuerdos de cuarta generación, que establecen un marco amplio para el desarrollo de las relaciones comerciales, políticas y de cooperación entre la UE y la región. Estos acuerdos suponen un paso adelante en el plano comercial por tres importantes razones: instauran el principio general de liberalización comercial recíproca y asimétrica, en función de los intereses comunes; contemplan la posibilidad de crear zonas de libre comercio; y abordan las relaciones comerciales en sentido amplio, incluyendo servicios, inversiones, propiedad intelectual, normas, barreras no arancelarias y

demás. Éste fue el caso de los acuerdos firmados con Chile (1996) y México (1997) y del Acuerdo Global Interregional de Cooperación UE–Mercosur (1995).

En relación con el acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación (Acuerdo Global) firmado con México en 1997, éste sirvió de marco para la firma del primer tratado de libre comercio de la UE con un país latinoamericano, que entró en vigor en toda su extensión en marzo de 2001. Desde su entrada en vigor, los intercambios comerciales entre la Unión Europea y México se han incrementado en más de un 200 por 100, habiendo superado en la actualidad el valor de 50.000 millones de dólares anuales. Además, es de destacar que los sectores mexicanos que más han participado en este incremento han sido los productores de manufacturas intermedias, lo que pone de manifiesto que el acuerdo ha contribuido a la evolución de la economía productiva mexicana hacia industrias de mayor valor agregado. En todo caso, sigue existiendo un gran potencial para ampliar y profundizar las relaciones comerciales de la UE y México en campos como las inversiones, servicios y productos agrícolas, por lo que parece conveniente abrir el proceso de discusión para la revisión del acuerdo.

Tan solo dos años después de la entrada en vigor del acuerdo con México, entraban también en vigor, de manera provisional, las provisiones relacionadas con la parte comercial del Acuerdo de Asociación UE–Chile, que se había empezado a negociar sobre la base del Acuerdo Marco de Cooperación firmado entre ambos socios en 1996. El Acuerdo de Asociación acabó entrando en vigor en su totalidad en 2005, después de ser ratificado tanto por el Parlamento Europeo como por cada uno de los Parlamentos de los Estados miembros de la UE. Desde entonces los intercambios comerciales han observado un incremento del 135 por 100, alcanzando los 18.000 millones de euros anuales, y contribuyendo al desarrollo económico de ambas regiones. En las últimas décadas Chile se ha convertido, además, en un buen ejemplo de la estrecha relación que existe entre apertura comercial, crecimiento eco-

nómico y desarrollo social: siendo el séptimo país por población en América Latina, se encuentra al frente de la región en términos de renta per cápita y mantiene acuerdos comerciales con más de cincuenta naciones —frente a casos como Argentina o Brasil, que apenas llegan a la docena de socios comerciales—.

Tras la firma de estos dos primeros acuerdos de cuarta generación con países de la región, la UE empezó en cierta medida a priorizar el enfoque de liberalización multilateral del comercio que, en el seno de la recientemente creada OMC, comenzó a negociarse en 2001 en el marco de la Ronda de Doha. La negociación de la Ronda fue tomando cuerpo como el proceso más ambicioso jamás concebido para profundizar en la liberalización del comercio internacional. Sin embargo, incluso antes del lanzamiento de la misma, resultó ya evidente que la gran diferencia de voluntades de las partes haría difícil alcanzar un acuerdo global. Así, desde la primera Conferencia Ministerial de la Ronda, celebrada en Cancún en 2003, se fueron sucediendo los fracasos en las negociaciones, combinados con puntuales acuerdos de mínimos.

Nuevo impulso a las relaciones Unión Europea-Latinoamérica

La falta de progreso de la Ronda durante su primer lustro de vida y los avances que EE UU estaba llevando a cabo a nivel bilateral y regional, propiciaron que la UE diera un nuevo impulso a su agenda de negociación bilateral —como complemento de la agenda multilateral, que siguió desarrollando de manera activa y comprometida en Ginebra—. En este contexto, dio comienzo un acercamiento a Centroamérica y a la Comunidad Andina para negociar acuerdos de asociación región a región, que contuviesen un capítulo comercial desarrollado y sustituyesen a los acuerdos de cooperación y diálogo político firmados a principios de los noventa.

En la Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en 2002 en Madrid, se instó a reforzar la coo-

peración entre la UE y ambas regiones a través de la negociación de acuerdos de asociación, siempre que éstas hubieran alcanzado un nivel de integración suficiente como para garantizar la viabilidad de verdaderas zonas de libre comercio.

En el caso de Centroamérica, se fueron flexibilizando las condiciones previas en materia de integración hasta que en la Cumbre UE-Centroamérica, celebrada en Viena en 2006, acabó dándose por satisfactoria. Las negociaciones se iniciaron en 2007 con Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, y no concluyeron hasta 2010, ya con Panamá incorporado a las mismas, en una nueva Cumbre UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid. La firma del acuerdo se produjo el 29 de junio de 2012 en Tegucigalpa, con motivo de la celebración de la XXXIX Cumbre del Sistema de Integración Centroamericana (SICA) y la ratificación por parte del Parlamento Europeo en diciembre de 2012. El 1 de agosto de 2013 entró en vigor la parte comercial del acuerdo respecto de Honduras, Nicaragua y Panamá. La aplicación provisional se extendió a El Salvador y Costa Rica el 1 de octubre de 2013 y a Guatemala el 1 de diciembre de 2013, tras completar estos países los procedimientos internos requeridos.

El acuerdo representa un logro considerable para ambas regiones, pues es la constatación de que un acuerdo entre dos regiones heterogéneas es posible. Además, el acuerdo debe ser una herramienta para hacer frente a tres importantes retos de la región: la profundización en la integración regional a través de un desarrollo equilibrado de instituciones como el SICA y el Parlamento centroamericano; la cohesión social y la reducción de las desigualdades; y la diversificación económica de las naciones centroamericanas. El caso de Costa Rica es especialmente interesante en este último aspecto, pues su tradicional aperturismo comercial —que le ha llevado a ser uno de los pocos países no asiáticos que dispone de un acuerdo de libre comercio con China, y que disfruta de una balanza comercial positiva— ha propiciado una notable diver-

sificación de su economía, de manera que hoy buena parte de sus exportaciones hacia el gigante asiático no son materias primas, sino productos de alto valor añadido como dispositivos médicos y microprocesadores.

El caso de la Comunidad Andina fue algo distinto ya que, a pesar del gran impulso inicial, la conclusión de un acuerdo de asociación birregional acabó resultando imposible. El mecanismo de valoración conjunta del grado de integración económica regional dio por buena la situación a principios de 2007, dando así paso a las negociaciones entre ambos bloques. Las sucesivas rondas de negociación acabaron llevando a un acuerdo marco «flexible» para la asociación de la Unión Europea y la Comunidad Andina, donde la «flexibilidad» del acuerdo consistía en que éste se componía de los tres pilares habituales (político, comercio y cooperación), pero cada miembro de la Comunidad Andina podía elegir si entrar o no a negociar cada uno de ellos. Dentro de este marco, Colombia, Ecuador y Perú emprendieron en 2009 las negociaciones sobre el pilar comercial con la UE, si bien solo Colombia y Perú las concluyeron en 2010 (también durante la Cumbre UE–América Latina y el Caribe celebrada en Madrid). El acuerdo de libre comercio multipartes entre Perú, Colombia y la Unión Europea se suscribió el 26 de junio de 2012 en Bruselas, y fue ratificado por el Parlamento Europeo en su sesión plenaria de diciembre del mismo año. Tras haberse completado todos los procedimientos necesarios, el acuerdo se empezó a aplicar de manera provisional con respecto a Perú y Colombia el 1 de marzo y el 1 de agosto de 2013, respectivamente. Además, recientemente se han iniciado conversaciones exploratorias sobre la posible reapertura de negociaciones para la incorporación de Ecuador al acuerdo multipartes. En cuanto a Bolivia, la puerta permanece igualmente abierta para su eventual participación en el acuerdo.

Es de destacar que la resolución del largo litigio que enfrentó a la UE y los países latinoamericanos sobre las importaciones de banano al mercado europeo fue un elemento que ayudó a encauzar las negociaciones

de los acuerdos con Centroamérica y los países andinos. El contencioso, con origen en la reclamación de los productores latinoamericanos de que la UE aplicaba tasas prohibitivas al banano de origen latinoamericano, mientras ofrecía una entrada libre de aranceles al procedente de países ACP, se resolvió mediante el Acuerdo de Ginebra sobre el comercio de banano (2010) con el compromiso de la Unión de reducir de manera paulatina pero significativa el gravamen sobre el banano de procedencia latinoamericana —a la vez que acordó compensar a los países ACP por el impacto que este acuerdo produciría sobre sus economías—. Posteriormente, tanto el Acuerdo de Asociación con Centroamérica como el Acuerdo Multipartes con Colombia y Perú fueron acompañados de mecanismos de estabilización para el plátano (basados en el mecanismo que acompaña el acuerdo entre la UE y Corea del Sur, pero con mejoras respecto al mismo) con el objetivo de evitar que la implementación de los acuerdos pueda producir perjuicios graves al sector platanero europeo.

Por último, la Cumbre de Madrid de mayo de 2002 también pretendió impulsar la negociación que la UE había emprendido en 2000 para el desarrollo de un acuerdo de asociación con Mercosur que sustituyese al acuerdo marco firmado en 1995. Las reuniones de negociación se han sucedido, pero los calendarios no se han cumplido y el proceso ha quedado estancado. Subyace como principal escollo de la negociación el capítulo agrícola, ya que ambos bloques son grandes potencias en este sector y, por ello, además actores de peso en el capítulo agrícola dentro del marco multilateral de la Ronda de Doha. Sin embargo, ocurre también que Brasil se encuentra en una situación cada vez más complicada, pues cuenta entre sus prioridades el avanzar en la integración regional de Mercosur, pero observa con preocupación cómo él mismo y Mercosur se van quedando fuera de la extensa red de acuerdos bilaterales y regionales que se está desarrollando a nivel internacional. Con el inicio de las negociaciones para una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones (ATCI o TTIP, por sus siglas en inglés), Bra-

sil parece definitivamente abocado a tener que elegir entre seguir obviando el estancamiento de Mercosur como bloque comercial o hacer una ambiciosa apuesta por la negociación —quizá en solitario— con los grandes bloques comerciales mundiales. En este sentido, cabe preguntarse si la actual situación de debate en Mercosur, tras el capítulo paraguayo, puede acabar forzando este cambio o incluso propiciando el desarrollo de un Mercosur a dos velocidades, en función del grado de aperturismo de cada miembro.

4. Retos para la Unión Europea en relación con América Latina

Fin del mundo bipolar y apertura a Asia Pacífico

El inicio del nuevo siglo se ha ido caracterizando por un cambio muy significativo en las relaciones internacionales, con el fin del mundo bipolar y la inevitable conformación de un nuevo modo de relacionarse, aún en construcción, y que incorpora a los esquemas de gobernanza potencias emergentes como China, Brasil o India.

Dentro del nuevo marco de gobernanza global, la OMC ha asumido, desde su creación en 1996, un papel central en el buen funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Su valor incuestionable como guardiana de los tratados bilaterales, regionales y multilaterales, su aportación en el marco de la solución de diferencias comerciales y, en menor medida, su faceta de principal foro de negociación comercial multilateral han dotado a la institución de un reconocido prestigio. La llegada del brasileño Roberto Azevedo al frente de la OMC ha revitalizado las moribundas negociaciones de la Ronda Doha, como refleja el acuerdo sobre facilitación de comercio alcanzado a finales de 2013 en Bali. Sin embargo, pese a la consecución de este acuerdo —el primero de alcance multilateral desde la creación de la OMC—, las negociaciones de la Ronda Doha permanecen en gran medida estancadas, lo que no deja de representar un reto de enorme importancia tanto para el nuevo director general de la OMC como

para las potencias emergentes, que deberán empezar a asumir en los foros internacionales un nivel de compromiso acorde a su reforzado papel en los esquemas de gobernanza global. Está también por ver cómo afectará el liderazgo de Roberto Azevedo en Ginebra y qué efectos producirá sobre la pugna entre liberalismo y proteccionismo comercial que se libra en estos momentos en América Latina.

Entretanto, en los últimos años se ha observado en América Latina una cierta evolución desde la omnipresencia de EE UU en la región hacia un esquema de relaciones más amplio, en el que se ha afianzado el liderazgo de algunas naciones latinoamericanas (Brasil, y en menor medida México), a la vez que China ha ganado una notable presencia en la región. Latinoamérica ha quedado en gran medida a salvo de la crisis gracias a las ambiciosas reformas económicas y financieras desarrolladas en décadas pasadas y al elevado grado de apertura comercial que en términos generales ha ido poco a poco implementando. Esto, unido a la dureza con la que la crisis ha azotado EE UU, y particularmente Europa, ha propiciado un acercamiento comercial entre América Latina y Asia, las regiones de mayor crecimiento en los últimos años. Lejos de ser coyuntural, el estrechamiento de relaciones entre las dos prósperas regiones parece marcará de forma clara la evolución del comercio mundial en las próximas décadas. En su última visita al Parlamento Europeo, el presidente chileno Sebastián Piñera aseguraba que el Pacífico se estaba convirtiendo en el *Mare Nostrum* del Siglo XXI y la gira del pasado año del presidente Xi Jinping por América Latina es prueba del deseo de Pekín de afianzar el desarrollo de las relaciones comerciales y de inversión con la región (Cuadro 1).

En este marco, en 2012 Chile, Colombia, México y Perú (Costa Rica se encuentra en proceso de adhesión) lanzaron la Alianza del Pacífico, que promete convertirse en el acuerdo de integración más fructífero de cuantos se han impulsado en la región. Ya desde su creación, los cuatro socios expresaron su deseo de que la Alianza permita afianzar la proyección co-

CUADRO 1
EVOLUCIÓN DE LA PROPORCIÓN DE EXPORTACIONES TOTALES
DE PAÍS A REGIÓN
(En %)

Origen	Asia-Pacífico		EE UU		UE		América Latina y Caribe	
	2000	2010	2000	2010	2000	2010	2000	2010
Brasil.....	10,3	28,2	24,3	9,6	28,0	21,4	24,8	23,1
Argentina.....	9,4	18,2	12,0	5,2	18,0	16,6	48,1	41,8
Chile.....	26,1	49,7	16,5	9,9	25,2	17,2	21,9	18,2
Colombia.....	2,6	8,6	50,4	42,5	13,9	12,5	28,9	18,2
Perú.....	16,9	26,5	28,0	16,3	22,0	17,8	18,1	17,1
Costa Rica.....	5,5	13,4	52,0	36,7	22,1	17,8	19,0	28,5
Guatemala.....	3,6	3,6	44,0	39,6	10,9	5,6	35,6	42,3
México.....	1,4	4,0	88,2	80,1	3,5	4,9	3,6	7,0
América Latina y Caribe.....	5,3	17,2	59,7	39,6	11,6	12,9	16,0	19,3

FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

mercantil del Arco del Pacífico Latinoamericano hacia la región Asia Pacífico, donde el Acuerdo de Asociación Transpacífico (TPP, por sus siglas en inglés) promovido por Estados Unidos podría dar un notable impulso liberalizador al comercio regional.

Desde su constitución como bloque, el Ejecutivo español ha mantenido un fuerte interés en estar presente en la Alianza, sabedor de que ésta reúne a las economías más abiertas de América Latina —que además disponen todas de acuerdos de libre comercio entre ellas, y también con la UE—, que suman más del 35 por 100 del PIB de la región, más del 55 por 100 de las exportaciones latinoamericanas y representan un mercado potencial de más de 200.000.000 de consumidores. Pero, más allá del potencial que el bloque representa en sí mismo para las empresas españolas en un momento difícil para ellas, la Alianza se percibe desde España como una atalaya privilegiada hacia una zona de enorme potencial inversor y comercial como es la cuenca Asia Pacífico. Por todo ello, el Ejecutivo español ha querido estar representado al más alto nivel en

los encuentros de la Alianza, y así ha sido desde que en la V Cumbre de la Alianza —celebrada en Cádiz en noviembre de 2012— España se convirtiese en el primer país europeo en incorporarse como observador a la Alianza (posteriormente se han incorporado también como miembros observadores Francia y Portugal).

Relaciones transatlánticas más amplias

Pese a la cada vez mayor presencia asiática, particularmente china, en América Latina, Estados Unidos sigue siendo por un margen considerable el principal socio comercial de la región. Por ello, la negociación para una Asociación Transatlántica de Comercio e Inversiones que recientemente han emprendido la UE y EE UU es otro factor a considerar dentro del nuevo marco de relaciones de la UE con América Latina. El hecho de que ambos bloques del Atlántico Norte dispongan por separado de acuerdos con gran parte de las economías latinoamericanas y se encuentren negociando un acuerdo entre ellos, exige que estas

negociaciones y los acuerdos precedentes mantengan un mínimo grado de coherencia.

En este sentido, la Asociación Transatlántica representa una oportunidad más para estrechar los vínculos entre la Unión Europea y Latinoamérica, al abrir la puerta a la triangulación de relaciones, en línea con el análisis presentado por el informe del eurodiputado Francisco Millán Mon titulado *El papel de la UE en la promoción de una asociación transatlántica más amplia* (aprobado el 13 de junio de 2013 por el Parlamento Europeo con un gran apoyo).

Esta asociación trastocaría completamente las reglas de juego del comercio del Siglo XXI y afectaría de forma decisiva al conjunto del marco internacional, probablemente impulsando el multilateralismo. La dimensión mundial del TTIP ya se ha puesto claramente de relieve con las repetidas muestras por parte de Corea del Sur, de su disposición a aceptar y adoptar la evolución del ordenamiento que el TTIP entrañaría.

Además, al tiempo que la UE se embarca en la negociación de un acuerdo comercial con EE UU, se plantea también la necesidad de modernizar los acuerdos de asociación firmados hace más de una década con México y Chile. Por un lado, estos acuerdos han quedado ya algo obsoletos respecto a los más recientes firmados por cada una de las partes. Por otro, los acuerdos parecen ahora poco adaptados al nuevo contexto de relaciones entre la UE, México y Chile; las asimetrías entre los socios se han reducido significativamente y, en ciertos casos concretos, se puede considerar que incluso se han invertido —por ejemplo, mientras en la UE la Comisión trabaja con el objetivo de que la creación de una empresa se pueda lograr en un plazo máximo de tres días y con un coste inferior a 100 euros, el programa *Start-Up Chile* del Ejecutivo chileno tiene por meta su creación a coste cero en un día, así como atraer emprendedores de todo el mundo—. En línea con lo anteriormente comentado, los procesos de modernización de los acuerdos con México y Chile que puedan emprenderse en los próximos años deberán ser coherentes con los acuerdos negociados con el resto del continente.

Retos internos de la Unión Europea desde una perspectiva global

En el terreno de las inversiones, la UE se enfrenta a otro importante desafío, pues desde la entrada en vigor del Tratado de Lisboa la protección de las inversiones en el exterior se ha convertido en nueva competencia comunitaria. Así, la UE debe desarrollar con celeridad su nuevo marco de protección de inversiones a nivel comunitario, para garantizar que en caso de surgir problemas relativos a la seguridad de las inversiones en terceros países, la respuesta por parte de la Unión sea única y contundente. Recientemente la Comisión Europea anunciaba la apertura de negociaciones con China en el área de la protección de inversiones, en lo que, de lograrse, sería el primer acuerdo (autónomo o *stand-alone*) de protección de inversiones desde que la UE asumiese dicha competencia en exclusiva.

En relación con América Latina, durante el último lustro, la Unión Europea se ha convertido por años en el principal emisor de inversión directa extranjera hacia la región. Las empresas europeas, y particularmente las españolas, han participado de manera muy activa en los procesos de privatización que numerosas economías latinoamericanas han seguido en sus sectores de servicios bancarios, energéticos, de telecomunicación y de transporte aéreo. Por desgracia, algunos de estos procesos de inversión han acabado topándose con repentinas y desafortunadas expropiaciones.

En política comercial la Unión Europea lleva muchos años hablando con una sola voz ante sus socios comerciales y en los foros internacionales, lo que le ha conferido una innegable capacidad de influencia. En la medida en que la UE sea capaz de trasladar esa unidad de acción a nuevos campos de competencia como la protección de inversiones o, en sentido más amplio, las relaciones exteriores, la influencia de la UE en el marco geopolítico mundial podrá empezar a ser comparable a la de otras potencias como EE UU o China.

Referencias bibliográficas

[1] BACARIA, J. (2002): «La UE y América Latina: realidades y perspectivas de una relación necesaria». Consejo Superior de Investigaciones Científicas, *Arbor* 172(678), pp. 407-431.

[2] COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE (2011): *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile.

[3] MARTINEZ SANCHEZ, J. M. (2005): «La asociación birregional entre la UE y América Latina y Caribe: claves estratégicas». Ponencia presentada en la VII Reunión de Economía Mundial. Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad Complutense de Madrid.

[4] ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (2011): *Informe sobre el Comercio Mundial 2011: La OMC y los acuer-*

dos comerciales preferenciales: de la coexistencia a la coherencia. Ginebra, Servicio de Publicaciones de la OMC.

[5] PARLAMENTO EUROPEO (2009): *Fichas técnicas sobre la Unión Europea*. Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas.

[6] RUEDA-JUNQUERA, F. (2010): «El acuerdo de asociación UE-Centroamérica: una nueva etapa en las relaciones económicas birregionales». Ponencia presentada en el XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles - Congreso Internacional 1810-2010: 200 años de Iberoamérica. Universidad de Santiago de Compostela.

[7] SANHUJA, J.A. (2000): «Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones UE – América Latina: un examen de los problemas comerciales». *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, número 1. Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales.