

Jean Grugel y Borja Guijarro

Universidad de Sheffield

## Entre las expectativas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años

### Resumen:

Tras treinta años de relaciones económicas entre la UE y América Latina los avances registrados han sido modestos, y la relación económica birregional se ha deteriorado en la última década. El progreso de sucesivas negociaciones no ha logrado cerrar la profunda brecha que existe entre las expectativas que las relaciones UE-ALC han generado y las posibilidades reales que el marco birregional puede ofrecer. Cerrar esta brecha requiere la adopción de una postura realista que asuma la escasa relevancia de las relaciones económicas y que reconozca la dificultad para avanzar más en este ámbito. Ambas regiones deben reforzar aquellos ámbitos de cooperación en los que comparten intereses comunes y convergentes, y que hacen avanzar la relación. De esta manera, el marco birregional puede convertirse en una plataforma para hacer frente a los nuevos desafíos y aprovechar las oportunidades que se abren en un mundo en pleno proceso de transformación.

*Palabras clave:*

UE, América Latina, relaciones económicas

### Abstract:

After thirty years of EU-Latin American economic relations, progresses have been modest. The economic significance of inter-regional relations has decreased in the last decade and successive negotiations have not been able to narrow the gap between high expectations on the one hand

and real achievement, on the other. Closing this gap requires that both sides adopt a realistic perspective, accepting their differences and the difficulties in the way of deeper economic cooperation. Both regions should strengthen those spheres of cooperation where they share common interests and that actually now serve as the primary framework for the inter-regional relationship. Doing so will allow the relationship to become a useful platform from which to face the challenges and opportunities that arise, rather than an eternal source of frustration.

*Keywords:*

EU, Latin America, economic relations

## Entre las expectativas y las posibilidades: las relaciones económicas Unión Europea-América Latina tras treinta años

La Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC)<sup>1</sup> han mantenido relaciones institucionalizadas desde hace ya treinta años. Sin embargo, y pese a los fuertes lazos culturales y políticos que unen a ambas regiones, las negociaciones birregionales siempre han encallado en el mismo punto: en los aspectos económicos. Estos se han convertido en el nudo gordiano de la relación birregional, y los modestos avances que se han producido en las relaciones económicas han entrañado fuertes críticas sobre su escasa relevancia en comparación con los vínculos económicos que ambas regiones mantienen con otras áreas del mundo. Esto ha llevado al cuestionamiento de la relación en un periodo de creciente globalización económica y donde los acuerdos interregionales se ven con suspicacia frente al desarrollo de las rondas de negociación de la Organización Mundial de Comercio (OMC).

Además, el futuro de la relación presenta una enorme complejidad e incertidumbre. La irrupción en el tablero económico internacional de grandes actores como China o India está conllevando importantes cambios en la división internacional del trabajo, en el comercio global y en los flujos de inversión extranjera directa. Es en este contexto ampliado donde debemos enmarcar las relaciones UE-América Latina, y donde podemos hallar las claves para entender el progreso de las mismas. En un mundo cada vez más interdependiente, se están creando nuevas oportunidades y desafíos que ineludiblemente afectarán a la relación birregional. Hacer frente a este escenario requerirá cerrar la brecha existente entre las expectativas que genera la relación económica, y las posibilidades reales que el marco UE-América Latina puede ofrecer en la práctica.

## I. Las relaciones UE-ALC en un mundo en cambio

Tras treinta años de relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina, el balance es poco satisfactorio. Mientras que en términos generales la armonía reina en el ámbito político, la situación en el ámbito económico se caracteriza por la existencia de posturas divergentes amén, de una serie de desencuentros (Sotillo, 2009). Las aspiraciones depositadas en la consecución de un acuerdo comercial entre ambas regiones parecen exageradas a tenor de los bajos niveles de intercambio entre ambas regiones. Además, la actual situación de crisis financiera en Europa no supone un buen momento para las relaciones económicas, registrándose un descenso en los niveles de comercio y en los flujos de inversión. En suma, puede decirse que tras tres décadas de relaciones económicas los resultados son modestos, especialmente si se comparan con las relaciones económicas que ambas regiones mantienen con otras áreas del mundo.

Por otro lado, el contexto en el que se enmarcan estas relaciones está experimentando profundos cambios. América Latina no solamente ha salido más rápido que Europa de la crisis financiera internacional, sino que también ha salido algo más reforzada (Kacef, 2010)<sup>2</sup>. El hecho de que América Latina haya dejado a un lado el Consenso de Washington ha sido clave a este respecto (Grugel y

Riggorizzi, 2009). El renovado papel del Estado en la economía en algunos países latinoamericanos ha sido determinante al estimular el crecimiento y la estabilidad económica. Además, América Latina ha ganado una cierta autonomía económica, merced a la mejor gestión macroeconómica y a la diversificación de sus vínculos comerciales con Europa, China, y otras partes del mundo. Por último, Brasil ha despegado finalmente no sólo como potencia regional, sino como potencia mundial con una auténtica proyección internacional.

Sin embargo, la realidad económica latinoamericana entraña una enorme complejidad difícil de apreciar a simple vista. Hasta 2008, la región experimentó seis años de crecimiento económico consecutivo, debido principalmente al incremento de las exportaciones y a los altos precios de las materias primas exportadas. En este aspecto, la demanda china de recursos naturales para mantener su ritmo de desarrollo, así como los altos precios de las materias primas en los mercados internacionales, contribuyeron de manera importante al crecimiento latinoamericano. Además, América Latina ha ampliado los mercados a los que exporta, convirtiéndose en un “proveedor de productos básicos y materias primas manufacturadas con un grado relativamente bajo de elaboración” (Jenkins, 2009).

Pese a que el crecimiento de los últimos años ha reducido parcialmente la inequidad y

la pobreza en la región (CEPAL, 2009), el aumento de las exportaciones hacia el sudeste asiático corre el riesgo de agravar la dependencia latinoamericana de las exportaciones de productos con bajo contenido en trabajo. En otras palabras: América Latina sigue apostando por un crecimiento económico basado en la exportación de bienes primarios con poco grado de elaboración y escaso valor añadido, especialmente materias primas, lo que la deja muy expuesta a la fluctuación de los precios en los mercados internacionales.

Por otro lado, el sudeste asiático plantea otros desafíos indirectos para la región. China se ha convertido en los últimos años en el mayor exportador del mundo de bienes manufacturados. Pero también se ha convertido en un serio competidor para aquellos países cuyas estructuras de exportación se asemejan a la del país asiático (Cornejo y Navarro, 2010), como Brasil y México. A esto se le añade el final de los programas multilaterales con Estados Unidos<sup>3</sup> que ha expuesto a algunas economías latinoamericanas a una situación de desventaja frente a las economías emergentes del sudeste asiático. Asimismo, la liberalización multilateral, la competencia de China o India en terceros mercados y los límites de la competitividad latinoamericana pueden traducirse en una contracción de los espacios para el desarrollo, lo que cuestiona la base sobre la que las economías latinoame-

ricanas persiguen una inserción efectiva en la producción global, las cadenas de valor y la división transnacional del trabajo (Phillips, 2009). Por último, las economías asiáticas emergentes están atrayendo fuertemente los flujos de inversión extranjera directa, restando así capitales a América Latina.

Ahora bien, el papel de China en la región no debe ser sobreestimado. Si bien es cierto que los intercambios económicos entre este país y América Latina van en aumento, también lo es que la gran mayoría de países latinoamericanos siguen manteniendo fuertes vínculos con Estados Unidos, que es con diferencia el mayor socio comercial de la región. Desde los años 90, este país ha promovido un modelo de gobernanza económica hemisférica en línea con las leyes y las estrategias comerciales estadounidenses (Phillips, 2005), a través de la firma de tratados de libre comercio. Sin embargo, la paralización de las negociaciones para la constitución de un Área de Libre Comercio de las Américas en la Cumbre de Mar de Plata en 2004 ha sido aprovechada por otros actores internacionales como la Unión Europea para intentar ganar espacio en la región. Así, mientras Estados Unidos ha tenido que replantear su propuesta para las Américas, la UE ha lanzado ambiciosos proyectos de asociaciones estratégicas a nivel bilateral e interregional, que incluyen futuras áreas de libre comercio y cooperación en varios ámbi-

tos. La UE se ha convertido en un socio mayor en el continente, siendo el segundo socio comercial latinoamericano por detrás de Estados Unidos, y el primero para algunos países como Brasil.

La proliferación de acuerdos de libre comercio en América Latina desde los años 80 ha constituido una enmarañada red de relaciones comerciales (el famoso *spaghetti bowl*), que, sumada a los vigentes procesos de integración regional, ha generado una compleja arquitectura económica con múltiples capas (*multi-layered*). La coexistencia de proyectos contradictorios y de “tendencias centrífugas” tras la firma de acuerdos con Estados Unidos o la UE ha dibujado un “escenario de incertidumbre” (Sanahuja, 2007) sobre el futuro de la integración y la gobernanza económica latinoamericana, lo que inevitablemente tiene un impacto en las relaciones UE-ALC. En efecto, durante años la UE ha promovido una estrategia de cooperación basada en el apoyo a los procesos de integración regional latinoamericanos (*region-building*), contribuyendo con recursos y asistencia técnica al fortalecimiento de los mismos. Este planteamiento altamente normativo ha dado paso en los últimos años a una visión más pragmática de los intereses económicos europeos en la región. De esta manera, ante el lento avance de los procesos de integración latinoamericanos, y como consecuencia de la competencia china y estadou-

nidense por los mercados latinoamericanos, la UE ha procedido a colaborar con aquellos países más predispuestos a profundizar las relaciones económicas. Esto ha llevado al cuestionamiento de lo que hasta ahora se concebía como un enfoque europeo diferenciado, que incorporaba otras dimensiones en las negociaciones (Grugel, 2004). La estrategia ha dibujado un complicado y difuso escenario de relaciones económicas a varios niveles (*multi-level*) al mezclarse las relaciones que la UE mantiene con otros bloques regionales, las relaciones con países individuales, y las relaciones que los Estados miembros mantienen a su vez con terceros países latinoamericanos.

En suma, las relaciones UE-América Latina se hallan en un momento de revisión por ambas partes. Los cambios que se están produciendo en la política económica internacional están alterando las tradicionales reglas de juego económicas. A la par que se habilitan nuevos espacios y oportunidades para el crecimiento económico, también aparecen nuevos y serios desafíos que afectan profundamente a la división internacional del trabajo y al papel de Europa y América Latina en el tablero económico internacional. En este contexto es desde donde debemos buscar posibles explicaciones al desarrollo de las relaciones entre ambas regiones, al menos en lo referente a cuestiones económicas.

## II. El estado de las relaciones económicas birregionales: las malas noticias

Lo cierto es que las relaciones económicas entre ambas regiones han padecido un preocupante estancamiento en los últimos años (Arenal, 2009). Tras treinta años de prácticas, se evidencia un abismo entre las expectativas generadas por las distintas iniciativas y los objetivos verdaderamente alcanzados. El nudo del problema reside en que, desde el punto de vista económico América Latina no es un socio importante para la UE. En la esfera comercial, apenas representa una pequeña parte del comercio global de la UE. Los niveles de intercambio entre ambas regiones son relativamente bajos: en 2009, representaban apenas el 5,9% del comercio europeo con el resto del mundo, suponiendo un total de 134.700 millones de euros.

Tabla 1

Comercio UE-27 con América Latina

Región	Mill. euros	%
Mundo (todos los países)	1.004.619	100,0%
América Latina	134.700	5,9%
MERCOSUR	62.365	2,7%
Brasil	47.234	2,1%
CAN	15.301	0,7%
MCCA	8.790	0,4%
TLCAN	429.955	18,7%
México	25.748	1,1%
Chile	11.957	0,5%

Fuente: Comisión Europea 2009

Por el contrario, Europa sí es un socio comercial importante para los países latinoamericanos, especialmente para los del Cono Sur. Concentra el 13,4% de los intercambios latinoamericanos con el resto del mundo, y para algunos países como Brasil o Chile, se ha constituido como el principal socio comercial. Aun así, la UE está lejos de alcanzar la importancia comercial de los Estados Unidos, el principal socio latinoamericano, que concentra el 35,5% de todo el comercio exterior de la región por un valor de 354.622 millones de euros.

La poca relevancia comercial que supone América Latina para la UE no encaja con las expectativas generadas en torno a la firma de acuerdos de libre comercio con esta región. Si bien esto puede ser una prioridad para América Latina en su búsqueda por diversificar sus vínculos comerciales y por lograr un mejor acceso al mercado europeo para sus exportaciones, desde luego no constituye un objetivo prioritario para la UE. Esto se corrobora con el hecho de que el comercio europeo con la región se concentra principalmente en unos pocos países como México, Brasil y Chile, que juntos suponen alrededor del 64% del comercio total con América Latina. Además, tal y como se aprecia en la Tabla 2, solamente Brasil consta como uno de los 10 principales socios comerciales de la UE, aunque apenas concentra un 2,1% del comercio global de la UE. La importancia relativa de estos tres países dentro de América Latina ha llevado a la UE a

Tabla 2

Comercio con los mayores socios comerciales (2009)

**Comercio de AL con mayores socios comerciales**

Rk. País/Región	Mill. euros	%
Mundo (todos los países)	1.004.619,3	100,0%
1 Estados Unidos	354.622,0	35,3%
2 UE-27	134.270,8	13,4%
3 China	83.075,9	8,3%
4 Brasil	39.737,6	4,0%
5 Japón	35.027,8	3,5%
6 Argentina	30.650,3	3,1%
7 Corea del Sur	24.476,5	2,4%
8 Canadá	24.457,3	2,4%
9 México	19.726,2	2,0%
10 Venezuela	17.897,4	1,8%

**Comercio de la UE-27 con mayores socios comerciales**

Rk. País/Región	Mill. euros	%
Extra UE-27	2.293.516,9	100,0%
1 Estados Unidos	364.001,7	15,9%
2 China	296.381,9	12,9%
3 Rusia	180.760,7	7,9%
4 Suiza	162.045,4	7,1%
5 Noruega	106.166,7	4,6%
6 Japón	91.789,7	4,0%
7 Turquía	79.866,5	3,5%
8 Corea del Sur	53.592,9	2,3%
9 India	52.873,2	2,3%
10 Brasil	47.234,0	2,1%

Fuente: Comisión Europea 2009

ofrecerles Acuerdos de Asociación (México en 2000, Chile en 2005 y Brasil en 2007), que prevén una relación más avanzada y beneficiosa al abordar un amplio abanico de temas.

Sin embargo, estos datos no revelan la importancia de un tema sumamente controvertido: la agricultura. La liberalización del comercio agrario y la eliminación de la Política Agraria Común (PAC) de la UE han constituido las demandas históricas de los socios latinoamericanos para avanzar en las relaciones. Mientras que la agricultura no fue un tema relevante en las negociaciones con Chile y México (Crawley, 2006), ha sido un elemento bloqueador (*stumbling block*) para el avance de las negociaciones con Centroamérica, la

Comunidad Andina y, especialmente, el MERCOSUR. En efecto, los altos aranceles europeos a la importación de productos agrícolas y las subvenciones a la producción europea a través de la PAC discriminan fuertemente a los países latinoamericanos. Dado que las importaciones de la UE desde América Latina son principalmente productos agrícolas (43,1% en 2009)<sup>4</sup>, la liberalización en este sector favorecería las exportaciones latinoamericanas hacia Europa y aumentaría los niveles de comercio entre ambas regiones.

Si bien la UE es un importante socio comercial para algunos países latinoamericanos, y especialmente sudamericanos, también es un importante actor en el ámbito de la

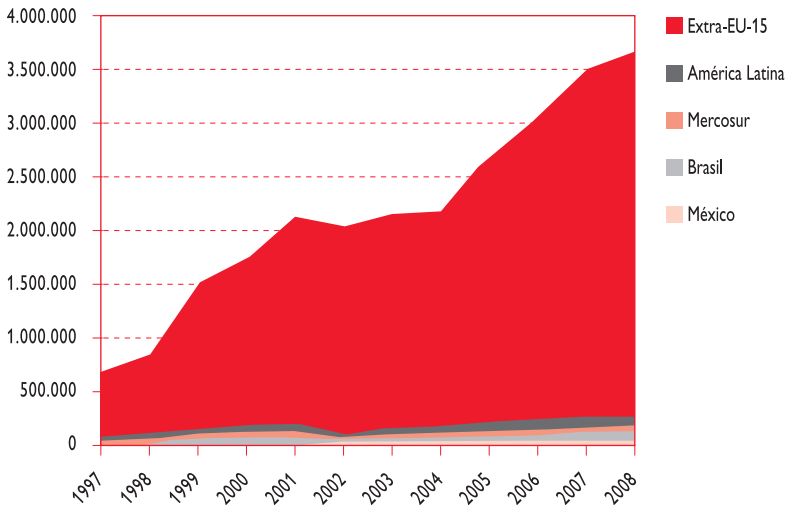


inversión extranjera directa (IED), al proveer la mayor fuente de inversión extranjera directa en la región. Los *stocks* exteriores de IED de la UE en la región se han ido incrementando año tras año tras su caída en 2002, alcanzando un total de 276.681 millones de euros en 2008. En cambio, los flujos de IED europea en la región muestran una evolución irregular, estando muy influenciados por las crisis financieras que han azotado la región. El mayor flujo se registró en el año 2000, que alcanzó los 46.188 millones de euros. Sin embargo, estos niveles no se han vuelto a recuperar, y la media entre los años 2004 y

2008 oscila en torno a los 17.000 millones de euros, muy lejos del máximo alcanzado en el 2000. Asimismo, la crisis financiera internacional que se desató en 2008 ha hecho caer nuevamente los flujos de IED europea hasta 14.391 millones de euros.

Estos datos tampoco nos permiten hablar de una relación económica especial entre ambas regiones. Si bien la UE es el mayor contribuyente de IED en la región, América Latina está lejos de representar un área de interés para la UE. Como se aprecia en el Gráfico 1, aunque en términos absolutos los *stocks* exteriores de IED europeos en AL han

Gráfico 1  
Stocks exteriores de IED de la UE (Millones de Euros)



Fuente: Eurostat

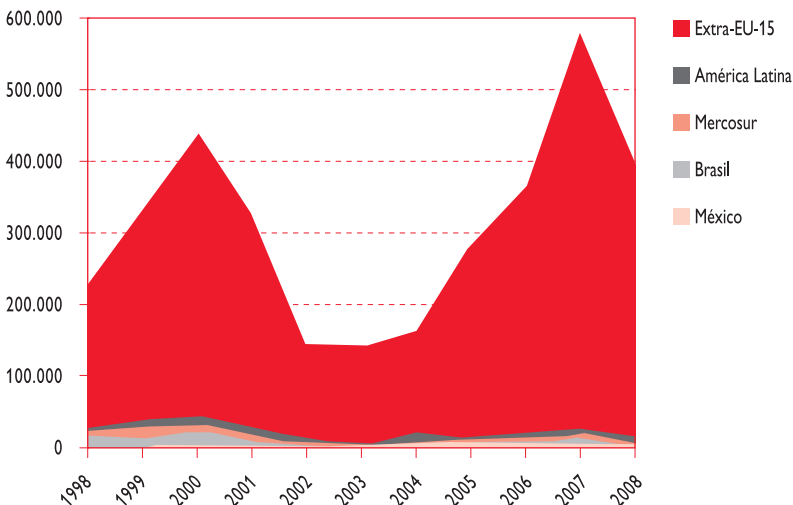
aumentado constantemente, en términos relativos el incremento ha sido menor que el incremento total de la IED europea en todo el mundo. Así, América Latina recibía en 1997 aproximadamente el 10% de la IED europea, mientras que en 2008 este porcentaje se había reducido al 7,59%. Además, sólo el MERCOSUR acaparaba el 60,4% de los *stocks* exteriores de IED europeos en 2008, mientras que México y Brasil concentraban el 58,4% del total de *stocks* conjuntamente.

En el Gráfico 2 se muestra la evolución de los flujos de IED de la UE en el mundo y en América Latina. A simple vista se observa una

mayor volatilidad de la IED europea, especialmente entre 2002 y 2004. Los flujos de IED europea hacia América Latina suponían alrededor del 12% del total en 1998, mientras que desde 2005 ese valor había caído a niveles inferiores del 4,6%. Estos datos tienen una fuerte correlación con las privatizaciones masivas que se llevaron a cabo en América Latina entre finales de los 90 y los primeros años de la década del 2000. Dicho de otra manera: los flujos descendieron porque no quedaba donde privatizar.

Por otro lado, es significativo el hecho de que México y Brasil acapararan en 2007 el

Gráfico 2  
Flujos de IED de la UE (Millones de euros)



Fuente: Eurostat

82,8% de los flujos de IED en AL. El peso que estos dos países tienen para la UE justifica nuevamente el trato diferencial que se les ha otorgado con la firma de Acuerdos de Asociación: ante la importancia de los intereses europeos en juego, el establecimiento de un marco más avanzado y adecuado para la regulación de la relación bilateral parece lógico y razonable.

Estos datos arrojan unas conclusiones contundentes sobre las relaciones económicas birregionales. En primer lugar, los niveles de intercambio comerciales son de poca importancia para la UE, mientras que para algunos países sudamericanos la UE es el socio comercial más importante. Segundo, pese a que la UE sea vista como una opción para diversificar la enorme dependencia latinoamericana de Estados Unidos, las estrategias comerciales de los países latinoamericanos continúan dirigiéndose principalmente hacia su vecino del norte. En tercer lugar, si bien los *stocks* exteriores de IED europea en la región han aumentado en términos absolutos, en términos relativos estos han disminuido de forma considerable, lo que parece indicar una pérdida de interés europeo en la región. Finalmente, la tendencia de los últimos años indica una enorme concentración de los intercambios comerciales y de la inversión directa europea en unos pocos países estratégicos de América Latina, como Brasil, México y Chile. Esto ha fomentado un cambio de estrategia de la UE

hacia la región, otorgando a estos tres países un trato diferencial y más avanzado a través de los Acuerdos de Asociación firmados.

Pese a la poca importancia que América Latina ocupa en las prioridades económicas de la UE, ésta ha mantenido un diálogo político al más alto nivel, y ha relanzado las relaciones económicas en la última Cumbre UE-ALC celebrada en Madrid. Aun así, las expectativas que esta cumbre ha generado sobre la posibilidad de cerrar algunos acuerdos no dejan de estar lejos de la realidad de las relaciones económicas. En consecuencia, no deja de sorprender el énfasis puesto por la UE en perseguir unos acuerdos que no le aportan grandes beneficios. Tras treinta años de relación, cabe preguntarse entonces cuál es el verdadero papel de los acuerdos económicos en las relaciones UE-ALC.

### III. La Cumbre de Madrid: ¿Las buenas nuevas?

Ante el ambiente de estancamiento económico entre las dos regiones la Cumbre UE-ALC, celebrada el pasado mes de mayo en Madrid, ha supuesto un intento para impulsar la relación una vez más. Esto ha sido posible gracias al cambio de planteamiento europeo a la hora de negociar con América Latina. En efecto, el idealismo europeo ha cedido terreno a una visión más pragmática. De esta manera, en

vista de lo que algunos han considerado el fracaso de las relaciones grupo a grupo, la UE estaría tratando de encontrar otras vías de cooperación bilateral (Arenal, 2009) con aquellos países interesados en “desarrollar líneas políticas en común”, sin por ello “descuidar el enfoque multilateral y el enfoque regional” (Sannino, 2009).

Este cambio ha generado cierta preocupación en países como Bolivia o Ecuador, que consideran que el bilateralismo amenaza la unidad de los esquemas de integración regional latinoamericanos (Malamud, 2010). Sin embargo, la paradoja reside en gran parte en la desunión y fragmentación latinoamericana, que ha repercutido negativamente a la hora de avanzar en las negociaciones con la UE. En todo caso, el auge del bilateralismo no debe ser entendido como un fracaso de las relaciones grupo a grupo, sino más bien como un proceso complementario que permite avanzar en algunos aspectos de las relaciones birregionales (Sanahuja, 2010a). De esta forma, la posibilidad de progresar a “velocidades diferentes” supone una alternativa interesante a las relaciones grupo a grupo, especialmente en un momento de redefinición de los procesos de integración en América Latina (Sanahuja, 2007).

De lo que no cabe duda es que la Cumbre de Madrid ha insuflado aire fresco a las relaciones económicas entre ambas regiones, trayendo “buenas nuevas” en un momento

sumamente crítico marcado por la crisis financiera internacional. Tras años de estancamiento, el relanzamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, los acuerdos multipartes con Colombia y Perú y el cierre de las negociaciones UE-Centroamérica parecen indicar un claro cambio de rumbo. Sin embargo, estas “buenas” noticias deben ser analizadas con cierta cautela. Se han podido desatar algunos nudos que impedían la firma del acuerdo. En ocasiones, estos nudos son cuestiones técnicas que pueden ser solucionadas de una forma relativamente sencilla. En cambio, cuando el nudo es una cuestión de carácter político, la negociación es mucho más compleja al comprender diferentes intereses que pueden ser difíciles de conciliar. De esta manera, es más fácil entender los motivos por los cuales ha sido posible cerrar el acuerdo con Centroamérica, Colombia y Perú, pero no con el MERCOSUR.

El principal escollo que impedía el cierre del acuerdo con Centroamérica era de carácter técnico y tenía que ver con los avances en la constitución de una unión aduanera centroamericana. Además, el impacto que un acuerdo con la UE puede tener en Centroamérica es relativamente pequeño, teniendo en cuenta la enorme dependencia centroamericana del mercado estadounidense. Así, la UE supone una fuente de diversificación comercial para esta región, aunque cuantitativamente los intercambios sigan siendo bajos. Éste es un

elemento central para comprender el éxito de las negociaciones. La poca relevancia del comercio permite una mayor flexibilidad en las condiciones ofrecidas por parte de la UE, como la exclusión de los productos lácteos y las carnes del acuerdo. Más aun, los productos agrícolas centroamericanos exportados a Europa suelen ser productos inexistentes en la UE y que no suponen una fuente de competencia para los intereses de los agricultores europeos. En todo caso, aunque el acuerdo no presente mucha importancia desde el punto de vista económico, sí que lo hace desde un punto de vista simbólico. Tras años de estancamiento en las negociaciones grupo a grupo, cerrar un acuerdo de estas características con éxito se había convertido en un objetivo prioritario para la UE. Así, la UE no solamente ha contribuido en afianzar el proceso de integración centroamericano, sino que además muestra que su experiencia integradora es posible en otras partes del mundo (Rauch, 2010).

Curiosamente, la UE ha logrado todo lo contrario en el caso de la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Al proceder a negociar de forma bilateral con Colombia y Perú –socios económicos de escasa relevancia–, la UE ha dejado de lado las tradicionales negociaciones grupo a grupo con la CAN, al excluir a Bolivia y Perú del acuerdo. Si bien esta decisión ha estado influenciada por la desunión de los propios países andinos, que impedía avanzar en la negociación grupo a grupo, esto puede

suponer “costos importantes” para la UE en su condición de actor normativo. En efecto, al dejar de lado su tradicional enfoque de apoyo a la integración regional, la UE ha contribuido a la fragmentación de la CAN (Sanahuja, 2010b). Además, la negociación con Colombia supone priorizar el libre comercio por delante de la situación de los derechos humanos, lo que difícilmente encaja con el discurso de defensa de los derechos humanos imbuido en la política exterior de la UE.

Ahora bien, lo que marcará el éxito o el fracaso de la relación UE-ALC será el resultado de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR para la consecución de un Acuerdo de Asociación. Lo más interesante, no obstante, es que el éxito de estas negociaciones depende principalmente de un factor externo: el avance o la parálisis de las negociaciones multilaterales en el seno de la OMC. En efecto, ambas regiones han apostado fuertemente por las negociaciones globales, puesto que los beneficios que aportaría la liberalización comercial global serían mucho mayores que los obtenidos a nivel interregional (Gallagher, 2008). En consecuencia, las negociaciones entre ambas regiones han estado estancadas desde 2004. Sin embargo, la opción interregional, considerada como una “segunda mejor opción” (Faust, 2006) tras la liberalización global, parece haber ganado simpatía de nuevo –especialmente tras la parálisis que parece afectar a la OMC en los últimos años– y ha

incrementado los incentivos para cerrar el acuerdo UE-MERCOSUR.

Las negociaciones UE-MERCOSUR han ganado nuevo dinamismo, y parece existir un ambiente de “cauteloso optimismo” respecto a la consecución de un acuerdo (Peña, 2010). A los incentivos que han generado las complicaciones en la Ronda de Doha hay que añadirle además dos elementos que parecen estar influyendo en el relanzamiento de las relaciones: por un lado, la competencia de las empresas chinas en América del Sur –particularmente en Brasil– que amenaza los intereses europeos en la región; y por otro, la más que probable incorporación de Venezuela al MERCOSUR, que podría complicar la consecución de un acuerdo. Esto ha generado una mayor presión en el calendario para el cierre del Acuerdo de Asociación.

Sin embargo, mientras que en las negociaciones con Centroamérica, Chile o México, los temas agrícolas eran de menor importancia, este asunto ha sido y sigue siendo el viacrucis de las relaciones UE-MERCOSUR (Crawley, 2006). El proteccionismo agrícola europeo choca con las demandas liberalizadoras mercosureñas, mientras que la UE exige a cambio un marco regulatorio más claro para las inversiones, así como acceso al sector servicios. El problema no es menor. Anteriormente a la ampliación de la UE a 25 miembros primero, y luego 27, el socio más reticente a la liberalización agrícola había sido Francia,

máximo beneficiario de la PAC. Sin embargo, Francia ya no está sola al haber encontrado a importantes aliados en otros socios como Irlanda, Grecia, Hungría, Polonia, Austria, Luxemburgo y Finlandia. Estos países han mostrado su inconformidad por el relanzamiento de “las negociaciones sin un debate político previo” (Jovtis, 2010).

#### **IV. Conclusiones: ¿Hacia dónde van las relaciones económicas?**

Hoy en día existe poco margen de maniobra para mejorar la situación de las relaciones económicas birregionales. Si bien se han logrado firmar toda una serie de acuerdos entre la UE y algunas subregiones y países de América Latina, el gran desafío sigue siendo la negociación para un Acuerdo de Asociación entre la UE y el MERCOSUR. Sin embargo, y pese a que los incentivos sean cada vez mayores para la conclusión de esta negociación, la flexibilidad de las posturas es mínima, y existen fuertes presiones políticas que buscan impedir la firma de dicho acuerdo. En consecuencia, es previsible que las expectativas generadas terminen nuevamente en decepción.

¿Significa esto que las relaciones entre la UE y América Latina no van a ninguna parte? No exactamente. Lo que supone es que Europa no será capaz de cumplir con las expectativas

y demandas de sus socios latinoamericanos respecto al ámbito económico, al menos en el corto y medio plazo. Insistir en estos aspectos no producirá resultados tangibles en las relaciones, aunque eso sí, generará mayores desilusiones y tensiones que debilitan la relación. Es necesario que América Latina asuma que sus demandas hacia la UE son –en cierto grado– demasiado ambiciosas, y que tienen que ajustarse a las opciones realizables. En otras palabras, es necesario cerrar la brecha existente entre las expectativas y las posibilidades de profundizar las relaciones en la esfera económica. Esto requiere honestidad por ambas partes y reconocer las evidentes limitaciones políticas y prácticas que existen. Quizás pueda resultar algo complicado, especialmente cuando ni América Latina ni Europa hablan con una sola voz, y cuando en ambas partes existen actores interesados en profundizar en las negociaciones económicas. En resumen, la relación económica entre ambas regiones no es importante, y es necesario asumir esta realidad para poder avanzar en otros ámbitos.

Que la economía no sea el motor de la relación birregional significa que existen otros ámbitos en los que ambas regiones mantienen intereses convergentes y que hacen avanzar la relación birregional. Un mayor énfasis en estas áreas de cooperación podría dar un nuevo impulso a las relaciones. La UE podría liderar propuestas como ofrecer una mejor

ayuda al desarrollo o una mejor inversión en diferentes ámbitos, que pudiera ser coordinada con los países latinoamericanos para determinar los sectores en los que se pueden generar efectos multiplicadores que fomenten el crecimiento y el desarrollo. Además, existe una agenda “ampliada” de relaciones económicas que generalmente no se tiene en cuenta, y que incluye temas como el narcotráfico, los efectos de la inmigración, el impacto de las remesas, o la inequidad social. Algunos de estos temas no sólo requieren un debate y un intercambio de puntos de vista, sino que constituyen áreas que afectan a la gobernabilidad de ambas regiones y que requieren de una respuesta coordinada para su gestión. Esto facilitaría el acercamiento de posturas y permitiría cerrar la brecha entre las expectativas existentes y las posibilidades reales que puede ofrecer el marco birregional, y contribuiría asimismo a encontrar un equilibrio entre los valores y los intereses que unen a ambas regiones.

## Referencias bibliográficas

- Arenal, C. (2009): *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, DT 36/2009, Madrid, Real Instituto Elcano.
- CEPAL (2009): *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile, Naciones Unidas.
- Cornejo, R. y Navarro, A. (2010): "China y América Latina: recursos, mercados y poder global", *Nueva Sociedad*, nº 228 (julio-agosto), pp. 79-99.
- Crawley, A. (2006): "Europe-Latin America (EU-LAC) relations: Toward interregional coalition-building?", en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (ed.) *Interregionalism and International Relations*, Nueva York, Routledge.
- Faust, J. (2006): "The European Union's relations with Mercosur: The issue of interregional trade liberalization", en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (ed.) *Interregionalism and International Relations*, Nueva York, Routledge.
- Gallagher, K. (2008): "Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas", *New Political Economy*, vol. 13, nº 1, marzo, pp. 37-59.
- Grugel, J. (2004): "New Regionalism and Modes of Governance-Comparing US and EU strategies in Latin America", *European Journal of International Relations*, Vol. 10, nº 4, pp. 603-26.
- Grugel, J. y Riggorizzi, P. (2009): *Governance after Neoliberalism in Latin America*, Studies of the Americas Series, Nueva York, Palgrave-Macmillan.
- Jenkins, R. (2009): "Los retos de América Latina en un mundo en cambio", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 85-86, pp. 251-72.
- Jovtis, I. (2010): *Las relaciones Unión Europea-MERCOSUR luego de la Cumbre de Madrid* 2010: *Algunas reflexiones desde la sociedad civil*, Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina, ALOP.
- Kacef, O. (2010): "América Latina frente a la crisis internacional: ¿por qué esta vez fue diferente?", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 6, 2ª época, pp. 81-102.
- Malamud, C. (2010): *La cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina*, ARI 98/2010, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Peña, F. (2010): *¿Es factible que en la Cumbre de Madrid se relancen las negociaciones UE-Mercosur?*, ARI 66/2010, Madrid, Real Instituto Elcano.
- Phillips, N. (2005): "U.S. Power and the Politics of Economic Governance in the Americas", *Latin American Politics and Society*, Vol. 47, nº 4, invierno, pp. 1-25.
- Phillips, N. (2009): "Coping with China", en Andrew F. Cooper y Jorge Heine, *Which Way Latin America? Hemispheric Politics meets Globalisation*, Tokio, United Nations University Press.
- Rauch, J. (2010): *Das Assoziierungsabkommen zwischen der Europäischen Union und Zentralamerika*, Länderbericht, Konrad-Adenauer Stiftung, Berlín.
- Sanahuja, J. A. (2007): "Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas", *Pensamiento Iberoamericano*, nº 0, 2ª época, pp. 75-106.
- Sanahuja, J. A. (2010a): "Entre los valores y los intereses: Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe de Honduras", *Nueva Sociedad*, nº 226, marzo-abril, pp. 125-44.
- Sanahuja, J. A. (2010b): *América Latina y la UE: estrategias y opciones tras la Cumbre de Madrid*, II Congreso Latinoamericano y Caribeño de Ciencias Sociales, México D.F., 26-28 de mayo.
- Sannino, S. (2009): *Europe-South America Post-Crisis Relationship: Together or Apart?* The



Mercosur Chair Annual Seminar, Chair Mercosur, Science-Po, 12 de junio.

Sotillo, J. A. (2009): "Las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe: encuentros y desencuentros eurolatinoamericanos", *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº 33, mayo-agosto, pp. 541-566.

## Notas

- <sup>1</sup> En este artículo utilizamos de forma indistinta las denominaciones de América Latina y América Latina y el Caribe.
- <sup>2</sup> En el corto plazo, América Latina ha sabido sortear la crisis con mayor rapidez gracias a la experiencia adquirida en pasadas crisis financieras. Sin embargo, en el largo plazo, es la economía europea la que posee una mayor capacidad de recuperación.
- <sup>3</sup> Bajo estos programas, algunos países latinoamericanos han gozado de acceso preferencial para sus exportaciones al mercado estadounidense.
- <sup>4</sup> Del total de importaciones europeas de América Latina, el 68,1% proceden del sector primario. Éste comprende productos agrícolas, por un lado, y fueles y productos mineros, por otro.