

Relaciones euro-latinoamericanas: perspectivas sobre la consolidación de la cooperación comercial birregional*

Euro-Latin American Relations: Perspectives on the Consolidation of Bi-Regional Trade Cooperation

Silvana Insignares Cera¹ & Mariangela Rueda Fiorentino²

Copyright: © 2022

Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo. Esta revista proporciona acceso abierto a todos sus contenidos bajo los términos de la [licencia creative commons](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/) Atribución–NoComercial–SinDerivar 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Tipo de artículo: Resultado de Investigación

Recibido: julio de 2022

Revisado: agosto de 2022

Aceptado: septiembre de 2022

Autoras

1 Doctora en Derecho y Máster en Gestión de Comercio Internacional, Universidad de Valencia (España). Especialista en Procesos de Integración de la Unión Europea y Latinoamericana, Universidad Carlos III de Madrid. Abogada, Miembro del Grupo de Investigación en Derecho y Ciencia Política, Líder del Módulo Jean Monnet y Coordinadora Académica de la Maestría en Derecho del Comercio de la Universidad del Norte.

Correo electrónico: insignaress@uninorte.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6143-7722>

2 Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad del Norte de Barranquilla. Doctora en Cambio Social y Político de la Universidad de Florencia y Magíster en Ciencias del Desarrollo y de la Cooperación Internacional de La Sapienza Università di Roma. Líneas de investigación: cooperación internacional, Unión Europea y sus relaciones de cooperación con actores no gubernamentales en América Latina.

Correo electrónico: mfiorentino@uninorte.edu.co

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3550-7149>

Cómo citar:

Insignares, S. & Rueda, M. (2022). Relaciones euro-latinoamericanas: perspectivas sobre la consolidación de la cooperación comercial birregional. *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*. 9(2),34-45

DOI: [10.21500/23825014.5993](https://doi.org/10.21500/23825014.5993)

 OPEN ACCESS



Resumen

El presente artículo analiza las relaciones euro-latinoamericanas con especial atención en el ámbito comercial a nivel CAN y Mercosur. Puntualmente, se orienta a responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se materializa la cooperación comercial de la UE en los procesos de integración latinoamericanos CAN y Mercosur? ¿qué lecciones derivan de las dinámicas de asociación comercial entre estos bloques? Luego de revisar el papel de la UE como actor global y la importancia de su relacionamiento estratégico con AL, este trabajo sostiene que la relación comercial birregional se manifiesta en tres niveles de interacción: primer acercamiento, acción recíproca y consolidación. La naturaleza misma de las negociaciones, así como las disposiciones y decisiones internas de ambos procesos (CAN y Mercosur) habría favorecido en el caso de la CAN avanzar hacia la consolidación de las relaciones con la UE mientras que en el caso de Mercosur aún hay obstáculos por superar.

Palabras clave: Unión Europea; América Latina; Cooperación; CAN; Mercosur.

Abstract

This article analyzes Euro-Latin American relations with special attention to the commercial sphere at the CAN and Mercosur level. Specifically, it aims to answer the following questions: how does EU trade cooperation materialize in the CAN and Mercosur Latin American integration processes? What lessons derive from the dynamics of commercial association between these blocs? After reviewing the role of the EU as a global actor and the importance of its strategic relationship with Latin America, this paper argues that the bi-regional trade relationship is manifested in three levels of interaction: first approach, reciprocal action and consolidation. The very nature of the negotiations, as well as the internal provisions and decisions of both processes (CAN and Mercosur) would have favored in the case of the CAN progress towards the consolidation of relations with the EU while in the case of Mercosur there are still obstacles to overcome.

Keywords: European Union; Latin America; Cooperation; CAN; Mercosur.

* Este artículo es producto del proyecto de investigación "Agendas de desarrollo, cooperación y comercio internacional: perspectivas latinoamericanas". Universidad del Norte, Barranquilla. No contó con financiación.

1. Introducción

En una publicación reciente el profesor Carlo Tassara describía las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) como un asunto estratégico y normativo (Tassara y Rueda Fiorentino, 2022). Esta afirmación encierra la importancia de la asociación estratégica birregional en términos de alianzas y beneficios comerciales, así como la tradición de diálogo político, ayuda al desarrollo y defensa del multilateralismo que ha caracterizado la relación entre ambas regiones.

No obstante, el camino hacia la consolidación de las relaciones euro-latinoamericanas es complejo. Por una parte, deben tenerse en cuenta las limitaciones que tiene Europa como actor global. En este sentido, Nielsen (2013) expresa una divergencia entre las capacidades reales que tiene la UE para llevar a cabo su Acción Exterior y lo que a nivel global se espera de ella como actor internacional; en otras palabras, son muchos los asuntos sobre los cuales se espera una actuación o una presencia efectiva de Europa, pero al mismo tiempo, los recursos y las capacidades de actuación son limitados. Lo anterior, lleva necesariamente a priorizar agendas, sectores y socios en el ejercicio de las relaciones internacionales y de la cooperación internacional. En este cuadro, ALC no ha sido una región particularmente favorecida, de hecho, la UE manifiesta haber prestado poca atención a Latinoamérica y recalca la necesidad de revitalizar esta alianza (Borrell, 2021); especialmente cuando esta región acumula parte importante de la inversión europea.

La situación anterior se conjuga con un escenario de competencia en el eje USA-China, lo cual refuerza la necesidad que tiene la UE de fortalecer su presencia como actor global con el fin de conservar espacios políticos y económicos. En este ejercicio, la UE ha optado por un pragmatismo basado en principios como eje orientador de su Política Exterior desde el 2016. Además, en términos de Cooperación Internacional al Desarrollo (CID), el enfoque de la graduación que prioriza a los socios según sus niveles de renta significaría otro límite a la alianza UE-AL, en este caso, relacionado a los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) europeos que son destinados a esta región.

Así las cosas, la cooperación entre la UE y AL es un tema que puede ser abordado desde un sinnúmero de perspectivas en la academia y que representa grandes desafíos en la práctica. Esta investigación se concentra en las relaciones comerciales birregionales a nivel CAN y Mercosur, al argumentar que es precisamente en el ámbito comercial en el que las relaciones euro-latinoamericanas pueden encontrar mayores espacios y oportunidades de acción. En particular, se orienta a responder a las siguientes preguntas: ¿cómo se materializa la cooperación comercial de la UE en los procesos de integración latinoamericanos CAN y Mercosur? ¿qué lecciones derivan de las dinámicas de asociación comercial entre estos bloques?

De cara a este fin se organiza de la siguiente manera: el primer epígrafe conceptualiza el rol de la UE como actor global a partir de la definición de la Estrategia Global de Acción Externa y la adopción del pragmatismo como eje orientador de la misma. El segundo apartado aborda las cuestiones metodológicas y el tercer epígrafe revisa esta apuesta europea a la luz de las relaciones con América Latina y la asociación inter-regional en el contexto actual. En cuarto lugar, se analizan las dinámicas de la integración y de la cooperación birregional y cómo esta logra materializarse en los procesos de integración como la CAN y el Mercosur, así como, en los acuerdos comerciales entre los Estados miembros en el caso de la CAN y de la interacción bloque-bloque como en el caso de la UE-Mercosur. Finalmente se propone estudiar las relaciones comerciales entre los actores objeto de estudio a la luz de tres niveles de interacción que materializan las dinámicas de cooperación comercial y sus resultados, estos son: el primer acercamiento, la acción recíproca y la consolidación. Un último apartado se escribe a modo de conclusión aportando algunas reflexiones finales.

2. Metodología

El presente artículo es resultado del proyecto de investigación “Agendas de desarrollo, cooperación y comercio internacional: perspectivas latinoamericanas y europeas”. Para su elaboración, se vale de métodos cualitativos que, como explica Della Porta (2010), “están vinculados a una epistemología interpretativa según la cual, la realidad objetiva solo puede cono-

cerse a través de categorías subjetivas miradas a comprender la construcción de la realidad a través del conocimiento contextualizado” (p. 6-7). De este modo, con base en el análisis de la literatura y la revisión de documentos oficiales, tratados y acuerdos, se realiza una aproximación teórica frente al proceso de alianzas comerciales entre la Unión Europea y (i) los Estados miembro de la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y (ii) el Mercado Común del Sur (Mercosur).

3. Papel de la UE como actor global.

La UE puede ser definida como “un actor *sui generis* de las relaciones internacionales”, cuya política exterior se compone de varias dimensiones y niveles (Tassara & Rueda Fiorentino, 2021, pp. 213-214). Un actor con una naturaleza compleja, que a pesar de desafíos coyunturales y estructurales,¹ ha logrado afirmarse como principal proyecto de integración regional, potencia civil global, mayor cooperante al desarrollo y principal implementador de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (Tassara & Rueda Fiorentino, 2021). En esta misma línea, la UE se ha afirmado como modelo, jugador e implementador: modelo, con una identidad propia y unas preferencias de política de desarrollo, un jugador, en cuanto al rol que cubre en los principales foros y coaliciones multilaterales y un implementador, ya que junto con sus estados miembros aportan más de la mitad de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial (Barbé et al., 2014).

Sin embargo, en el contexto reciente (agravado por la crisis multidimensional del Covid-19), se ha puesto en evidencia la necesidad que enfrenta Europa de fortalecer y visibilizar su rol como potencia global (Borrell, 2021). De hecho, autores como Nielsen (2013) teorizan desde hace algún tiempo, una reducción en la capacidad de acción de la UE como actor en la escena internacional; por tanto, la UE enfrenta hoy la necesidad de replantear sus intereses, estrategias y relaciones (Tassara, 2013; Tassara & Rueda Fiorentino, 2022).

Un intento hacia este fin, ha sido la adopción de la Estrategia Global de Acción Externa de la UE, desde el año 2016, la cual, manifiesta “un enfoque basado en los principios, pero pragmático en relación con el

contexto en que se enmarca Europa” (Malovec & Padurariu, 2021, pp. 4-5), ello significa actuar acorde a “la evaluación realista del entorno estratégico actual” estableciendo prioridades y órdenes regionales de cooperación (Comisión Europea, 2016, p. 6). En particular, se determinan cinco prioridades para la política exterior de la Unión: “la seguridad de nuestra Unión; la resiliencia de los Estados y las sociedades de nuestros vecinos orientales y meridionales; un enfoque integrado en relación con los conflictos; órdenes regionales de cooperación; gobernanza mundial para el siglo XXI” (Malovec & Padurariu, 2021, p. 5).

De este modo, la Estrategia se caracteriza por: “la definición de intereses y valores compartidos de la UE ante el mundo; [la definición de cinco] prioridades para la acción exterior de la Unión; y (...) la mirada hacia la propia UE y sus capacidades e instrumentos de actuación” (Sanahuja, 2018, p. 11). En otras palabras, se reconoce la necesidad de lograr una UE más fuerte y propiciar una posición más firme en la defensa de sus principios e intereses, garantizar una mayor visibilidad a nivel internacional y reforzar su rol como actor global; especialmente en un escenario en el que ha venido cediendo espacios de acción e influencia (i.e.: la reducción de su presencia en AL a partir de la entrada en juego de China) (Tassara & Rueda Fiorentino, 2022). Asimismo, el documento manifiesta que la promoción de la democracia, el Estado de derecho, los derechos humanos y el respeto de los principios y del derecho internacional, son premisas que la Unión Europea considera fundamentales para la aplicación de cualquier agenda y para el establecimiento de cualquier negociación con sus socios. Esto quiere decir que las relaciones bilaterales se deben basar en la coherencia con las normas y las políticas de la UE, en el respeto de los valores e intereses europeos.

Tanto en el marco de esta Estrategia, como en años anteriores, una característica preponderante de la UE como actor internacional ha sido el uso de medios civiles, en particular, los acuerdos comerciales² y la cooperación para el desarrollo (Tassara &

¹ Véase Tassara & Rueda, 2021.

² En el contexto latinoamericano, por ejemplo, la UE cuenta con acuerdos firmados a nivel bilateral (con la mayoría de los estados de la región) y subregional (con bloques como Mercosur).

Rueda Fiorentino, 2022, Closa, 2011; Mallo & Sanahuja, 2011; Nielsen, 2013). En términos económicos, la UE, junto con sus estados miembro, representa el principal actor en intercambios comerciales globales; en este contexto, América Latina ocupa el quinto lugar como socio (Molina del Pozo, 2021). Por su parte, la UE sigue siendo el mayor donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) a nivel global. En estos campos, la UE vincula un conjunto de condiciones de asociación³³ con los valores democráticos, gobernabilidad y derechos humanos.

Lo anterior, ha contribuido a reforzar la imagen de la UE como un actor que buscaría afirmar una visión del desarrollo, de la cooperación, y en general, del ejercicio de las relaciones internacionales, que se encuentra basada en los valores, normas y principios que promueve la Unión, desde su tratado constitutivo y desde su propia experiencia de integración. Sin embargo, como observa Sanahuja (2018), el giro hacia el pragmatismo a partir de la mencionada Estrategia Global del 2016:

supone un evaluación más cautelosa y circunspecta de la capacidad “transformadora” de la acción exterior de la UE, y pone el acento en la “resiliencia” de su entorno. “Nos guiaremos por principios claros, derivados tanto de una evaluación realista del entorno estratégico como de una aspiración idealista a promover un mundo mejor (...) Un pragmatismo basado en principios orientará nuestra acción exterior en los próximos años” (Unión Europea 2016, p. 11, en Sanahuja 2018, p.11).

Para Barbé (2016, p.7), el pragmatismo basado en principios sería una vía alternativa al clásico debate entre intereses y principios, así como entre “los objetivos de estabilidad a nivel internacional y los deseos de promoción de la democracia”. Los párrafos que siguen revisan esta apuesta europea a la luz de las relaciones con América Latina y la asociación inter-regional en el contexto actual.

4. La asociación normativo-estratégica inter-regional: La cooperación UE-AL, tienen su origen en varias

³³ La UE desde los años noventa exige la incorporación de las cláusulas democráticas para ejercer su rol como donante y también en los acuerdos comerciales. Véase: Insiguarnes Cera (2018)

décadas de relaciones fundamentadas en los tres pilares de la acción exterior comunitaria: el diálogo político, la cooperación al desarrollo y las relaciones comerciales (Tassara, 2012) y ha estado orientada a fortalecer: la integración regional, la creación de capacidades, el diseño y la implementación de políticas sociales y la cohesión social (Sanahuja, 2020). En este marco, como explica el profesor Tassara, algunos de los países europeos iniciarían los primeros programas de cooperación y desarrollo con América Latina y el Caribe (ALC) desde los años sesenta; por parte de la Comisión Europea los diálogos inician una década después. Para finales del siglo xx, la cooperación europea ya representaba la principal fuente de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) para la región. Momentos importantes que fortalecieron el diálogo político entre ambas regiones son: el Diálogo de San José en 1984, reuniones y consultas permanentes con los países del Grupo de Río en 1990, la aprobación de una estrategia para las relaciones bilaterales con la región a mediados de los noventa y la Primera Cumbre entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe, en la que se plantearía una asociación estratégica entre las dos regiones (Tassara, 2013).

Sin embargo, de acuerdo con Tassara (2013), más allá de esta tradición de diálogo y acercamientos estratégicos, en la actualidad, existen desafíos como la diversificación del comercio mundial, la presencia cada vez más notoria de actores como China y la transición de algunos países de ALC de receptores de cooperación norte-sur a donantes de cooperación sur-sur, que desafían los espacios de acción y presencia real de Europa en la región. Además, desde hace décadas la Unión Europea ha priorizado su atención y acción en las áreas de vecindad (Tocci & Mikhelidze, 2011) y en los países de renta baja.⁴ Todo esto ha llevado a un cuestionamiento sobre el estado de la asociación con Latinoamérica; de hecho, sobre el asunto el Alto Representante de la UE observó que las relaciones con ALC permanecen por debajo de su potencial y reafirmó la necesidad de cambiar esta

⁴ Debe recordarse que la mayoría de los países de América Latina son clasificados por el Banco Mundial como países de renta media y media-alta. Por tanto, no son receptores prioritarios de AOD. Sobre este asunto véase: Sanahuja, 2020a; Sanahuja & Ruiz, 2020; Tassara & Rueda Fiorentino, 2021; Tezanos, 2019.

realidad: “América Latina ha sido descuidada por Europa durante demasiado tiempo, pero en 2020 nos esforzamos mucho en cambiar esta falta de atención” (Borrell, 2021, p. 182).

No debe perderse de vista que, como sostienen Tassara y Rueda Fiorentino (2022), en el contexto actual, la asociación UE-ALC, es un asunto normativo y estratégico. Es decir, por un lado, se resalta que ambas regiones comparten valores y principios normativos (como la democracia, la institucionalidad internacional, la defensa del multilateralismo entre otros), por otra parte, se evidencia que el fortalecimiento de una verdadera alianza estratégica con ALC podría contribuir en algún grado a la defensa de los intereses europeos ya que América Latina sigue siendo un socio estratégico de inversión europea. Para el 2020 el volumen de inversión extranjera directa europea en la región acumulaba casi 800.000 millones de euros (Borrell, 2020). De hecho, en el marco de la Estrategia Global se recalcan los intereses económicos de la UE en ALC, especialmente cuando esta última concentra un total de inversión superior al existente en Rusia, China e India en conjunto (Sanahuja, 2018). Ambas regiones representan, según los datos de la CEPAL, el 25% del PIB mundial y un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, hecho que no resulta indiferente dado que han sido regiones decisivas para el logro de acuerdos multilaterales como la Agenda 2030 y el Acuerdo de París (CEPAL, 2020). Por tanto, apostar por el fortalecimiento de las relaciones comerciales UE-ALC en un escenario de competición con el eje Estados Unidos-China resulta una decisión estratégica de gran relevancia para la UE: por un lado, garantizaría la prevalencia de la presencia europea en una región, por otra parte, le permitiría reforzar su rol como actor comercial global, al contar con acuerdos con la mayoría de los países de la región y Mercosur (Tassara & Rueda Fiorentino, 2022).

Asimismo, teniendo en cuenta el actual enfoque de la “graduación”,⁵ que limita los espacios de acción

⁵ En el ámbito de la cooperación al desarrollo se entiende por graduación “la superación del umbral de renta per cápita que separa los grupos de renta media y renta alta [que] supone el cese -a veces abrupto- de la participación en los flujos de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)”. Igualmente, dicho enfoque ha sido criticado al considerarse “poco acorde con la concepción del desarrollo como un ‘proceso’ continuo de progreso y no

en el campo de la cooperación al desarrollo europea en ALC, el escenario en el que parecería existir un mayor margen de maniobra para revitalizar las relaciones euro-latinoamericanas es precisamente el del comercio internacional. De hecho, en palabras de Sanahuja (2018), la Estrategia del 2016:

pretende “revivir” y “ampliar” la cooperación atlántica a través de los elementos ya conocidos: la firma de los Acuerdos de Asociación pendientes como el tantas veces postergado Acuerdo UE Mercosur, y la profundización de las relaciones con CELAC y otros agrupamientos regionales en función de sus ventajas competitivas. (p.16)

Así, en el marco del comercio birregional, las relaciones con ALC se desarrollan en tres niveles: regional (Cumbres y Asociaciones Estratégicas); subregional (procesos de integración como CAN y Mercosur); y bilateral (a nivel de estados) (Insignares Cera, 2018).

Como explica la autora, en este escenario “se pretende que el intercambio comercial y las reglas de juego de acceso a mercados se rijan por los principios del comercio internacional para lograr disminuir los efectos de las asimetrías comerciales y económicas entre las regiones” (Insignares Cera, 2018p. 405). Para fortalecer y revitalizar las relaciones, entonces, es importante transitar a un relacionamiento más horizontal y complementar el rol de receptores de ayuda con el de receptores de inversión y por ende como socios claves de la actividad comercial (Insignares Cera, 2018).

Por tanto, la UE busca direccionar la cooperación de conformidad con los intereses económicos y comerciales de esta integración, identificando en AL, socios estratégicos para fortalecer los lazos económicos y comerciales y de esta manera ampliar el campo de cooperación de estos países, para ir más allá de la cooperación a la paz y al desarrollo como banderas principales del foco de la política exterior de la UE. Así las cosas, los párrafos que siguen analizarán las dinámicas de la integración y de la cooperación birregional y cómo esta logra materia-

como una mera superación de etapas” (Tezanos, 2019, p. 3).

lizarse en los procesos de integración como la CAN y el Mercosur, así como, en los acuerdos comerciales entre los Estados miembros en el caso de la CAN y de la interacción bloque-bloque como en el caso de la UE-Mercosur.

5. La integración en AL como un laboratorio de los intereses económicos y comerciales de la UE.

La UE como actor global, frente a los procesos de integración regional de AL, ha cumplido un papel fundamental frente a dos escenarios claves (i) servir de modelo para la conformación de la estructura institucional y política de estos procesos y (ii) como referente para fomentar el fortalecimiento de los procesos de integración regional y del comercio internacional en la Región. Así las cosas, la UE direcciona sus intereses económicos y comerciales en AL como eje receptor de la cooperación al desarrollo y como socio estratégico en el fortalecimiento de sus relaciones comerciales.

Frente a los acuerdos comerciales, los países de la CAN que tienen suscritos acuerdos de esta naturaleza son Colombia, Perú y Ecuador, en los cuales se ha incluido la cláusula de condicionamiento democrático, con la que se pretende fortalecer la democracia, los Derechos Humanos y el Estado de Derecho dentro de los Estados parte, siendo un elemento clave para profundizar en el diálogo regional, y fortalecer la relación como socios comerciales estratégicos que además les permite ser receptores de cooperación al desarrollo para trabajar en otras áreas como la paz.

Cordero (2002) estima que la cláusula de condicionamiento democrático utilizada por la UE tiene dos (2) modalidades: (i) positiva; y (ii) negativa. La primera hace referencia a la posibilidad de aumentar ayudas en temas de cooperación para la protección de los derechos humanos y de la democracia en los gobiernos. La visión negativa, en cambio, faculta a la UE a establecer sanciones en cada caso concreto, teniendo en cuenta el respectivo Estado, en la medida en que se compruebe que hay violaciones graves en materia de derechos humanos y debilitamiento de la democracia dentro de su territorio.

La Comunicación de la Comisión Europea (CE) al

Consejo y al Parlamento Europeo sobre “Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” (Comisión Europea, 2009) plantea una serie de elementos clave en la relación birregional, en especial, sobre la necesidad de lograr una cohesión social en América Latina. En este informe, se destacan dentro de los logros la adopción de nuevas formas de gobernanza económica y social a nivel mundial, sin embargo, se reitera la necesidad de continuar trabajando en las desigualdades y exclusión social presentes en la región (Insignares Cera, 2018). De la misma manera, frente a la consolidación de las relaciones con los socios de la región, el mencionado informe planteó la evolución en materia comercial y económica de los últimos años de la siguiente manera:

La asociación birregional se está consolidando de dos maneras: intensificando las relaciones con las subregiones y con los distintos países. Una de las prioridades políticas clave en las relaciones de la UE con América Latina y el Caribe sigue siendo el apoyo a la integración regional, como se ha demostrado principalmente en las negociaciones de Acuerdos de Asociación subregionales. En el caso de la Comunidad Andina (CAN), un intento de celebrar un Acuerdo de Asociación región a región fracasó. No obstante, a petición de varios países andinos, la UE les ofreció la oportunidad de celebrar un acuerdo comercial con una perspectiva regional, así como la posibilidad de ampliar el Acuerdo Político y de Cooperación de 2003. Tras la suspensión de las negociaciones con Mercosur en 2004, se hicieron progresos en el diálogo y la cooperación políticos, lo que amplió la agenda política. (Comisión Europea, 2009, p. 6)

Ahora bien, como socios estratégicos birregionales en la CAN y el Mercosur, se adelantaron proyectos diferentes por parte de la UE, aunque ambos partieron de la necesidad de fortalecer la consolidación de los procesos de integración en el ámbito suramericano, fue necesario por parte de la UE, establecer un cambio de dirección frente al fortalecimiento de los lazos comerciales con los respectivos bloques regionales por intentar establecer nuevos parámetros de unión comercial y económica de manera directa con los Estados parte. Así las cosas, en la CAN pueden identificarse unas etapas, que parten de los siguientes periodos: (i) una primera fase que inicia en 1973 y abarca hasta 1982, la cual se orienta al fortale-

cimiento de la agricultura y caracteriza por la negociación de acuerdos de “primera generación”; (ii) una segunda etapa desde 1983 hasta 1992, que resalta asuntos de la cooperación económica y comercial en el marco de acuerdos de “segunda generación”; (iii) la tercera etapa (1993-2003), en la cual se suscribe un Acuerdo de Cooperación de “tercera generación”, incluyendo elementos vinculados con la cooperación, el desarrollo político y social; (iv) en el período 2003-2011 se evidenció una disminución de la ayuda al desarrollo, y se prestó especial atención a la asistencia técnica y la capacitación en el fortalecimiento de la integración en la Región; (v) posteriormente, el reinicio de la estrategia bilateral de celebración de los acuerdos comerciales ante el fracaso de las negociaciones del acuerdo comercial bloque-bloque (Insignares Cera, 2017, p. 362)

Esta estrategia fue posible en el ámbito de la CAN, ya que a nivel interno existe una norma habilitante, como es la Decisión 598 de 2004, cuyo “Artículo 1. Reza: “Los Países Miembros podrán negociar acuerdos comerciales con terceros países, prioritariamente de forma comunitaria o conjunta y excepcionalmente de manera individual” (Comunidad Andina de Naciones, 2004, párrafo 7). Dicha norma faculta a los Estados miembro a establecer negociaciones y acuerdos multilaterales con terceros países, los cuales pueden versar sobre asuntos económicos y comerciales. Esto permitió que Colombia y Perú, celebraran un acuerdo comercial con la UE, en el cual se incorporó el respeto por las normas comunitarias andinas (Preámbulo, Artículos 7, 10, 328 del Acuerdo Comercial UE- COL-Perú.) y la posibilidad de adhesión futura de los demás miembros de la CAN, (Artículo 329 del Acuerdo Comercial UE- COL-Perú) con el fin de materializar la asociación birregional CAN-UE, sin incluir ningún tipo de restricción o condición más gravosa para los demás Estados parte de la CAN (Official Journal of the European Union, 2016).

Otro escenario, ha sido el que ha vivido el acuerdo comercial entre la UE y el Mercosur, en el cual se identifican unos periodos claves de las negociaciones birregionales que incluyen (i) una primera etapa (1995-1999) en la que se firma el acuerdo marco interregional de Cooperación, el cual entra en vigor en

1999, que incluye tres capítulos sobre aspectos de comercio, políticos y económicos, y que podría enmarcarse dentro de los acuerdos de segunda y tercera generación;⁶ (ii) la segunda etapa abarca de 1995 a 2004, y se caracteriza por un estancamiento de las negociaciones. Este congelamiento de las relaciones tuvo diversos factores internos y externos que en el caso del Mercosur se centraron en la falta de acuerdo sobre las cuotas de importación de la oferta exportable del bloque hacia la UE de productos claves como la carne de bovino, por su parte, la UE estaba llevando a cabo su proceso de ampliación de los países del Este. (iii) La tercera etapa inicia en el 2005 con el relanzamiento de las negociaciones (Insignares Cera, 2017).

De la misma manera, podemos identificar una cuarta etapa (iv) que inicia en el 2016 hasta la actualidad, en la que se concluyen negociaciones en junio de 2019 y permite firmar el acuerdo de asociación estratégica Mercosur-UE; en el que se destacan puntos clave que fueron en su momento obstáculos para avanzar en el proceso de negociación, tales como: denominaciones geográficas para vinos argentinos; establecimiento de reglas claras de origen para evitar la triangulación de mercados; el reconocimiento de la UE sobre la legislación ambiental y laboral aplicada en los Estados miembros del Mercosur; los plazos de desgravación para que la producción local pueda prepararse cuando se active el intercambio entre bloques. Por último, a través de la Reunión Ministerial UE27-AL del 14 de diciembre del 2020, se discutieron sobre aspectos centralizados relacionados con el proceso de ratificación y entrada en vigor del Acuerdo por parte de los Estados miembros de ambos bloques regionales, reiterando el compromiso común de cumplir con lo consignado en el Acuerdo de París y otras dimensiones relacionadas con el desarrollo sostenible. Sin embargo, este Acuerdo debe superar la desconfianza, que existe al interior de algunos miembros de la UE; frente a los compromisos políticos que deben cumplir algunos gobiernos frente a la protección del medio ambiente, como es el caso del gobierno de Brasil, con relación a la Amazonía.

⁶ Entiéndase por acuerdos de primera y segunda generación aquellos que se circunscriben dentro de su objeto a tratar aspectos únicamente comerciales, donde prevalece el desarrollo de los aspectos relacionados con acceso a mercados.

Por lo anterior, las negociaciones con los países miembros del Mercosur, han enfrentado una serie de obstáculos, no solo por el tiempo empleado para culminar la etapa inicial del proceso de celebración del Acuerdo, es decir, la negociación, sino porque ahora se debe continuar con las otras etapas derivadas del proceso de celebración que permita llegar a la ratificación y posterior implementación. Esta situación, se debe a que existen restricciones normativas al interior del Mercosur que limita este tipo de negociaciones a que se celebren bloque-bloque, toda vez que en el Artículo 1 de la Decisión 32/00 sobre relanzamiento del Mercosur: “El Consejo de Mercado Común, Decide: Reafirmar el compromiso de los Estados Partes del Mercosur de negociar en forma conjunta acuerdos de naturaleza comercial con terceros países o agrupaciones de países extrazona en los cuales se otorguen preferencias arancelarias” (Mercosur, 2000, párr. 2).

Por tanto, las condiciones entre las negociaciones de la CAN y el Mercosur estuvieron enmarcadas dentro de las competencias específicas que cada uno de los procesos de integración le permitía a sus miembros ejercer frente a la celebración de este tipo de acuerdos, lo que sí está claro, es que la UE partió del fortalecimiento y respeto de los procesos de integración de la naturaleza de cada uno de estos, pero no abandonó la idea de considerar a los países miembro de ambos bloques como unos socios estratégicos de la UE dentro de AL.

6 Niveles de interacción: hacia la consolidación de las relaciones comerciales

Con el propósito de analizar las dinámicas de cooperación birregional UE-CAN-Mercosur, este trabajo toma como base la investigación de Rueda Fiorentino (2022), que analiza la cooperación para la paz entre las organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y la UE a la luz de tres niveles de interacción: (i) primer acercamiento, (ii) acción recíproca y (iii) consolidación. Esta contribución teórica ofrece contenidos conceptuales y analíticos que puede adaptarse a las distintas dinámicas de cooperación en varios frentes y temáticas; en este caso, las alianzas comerciales entre la UE como actor global y sus socios estratégicos.

De este modo, dentro de los niveles de interacción encontramos, (i) el primer acercamiento que consiste en la apertura de canales de cooperación para el desarrollo de actividades conjuntas entre la UE y sus socios. En este caso, el diálogo político birregional (UE-ALC) inicia desde los años sesenta a partir del desarrollo de las Cumbres ministeriales. De manera paralela, en 1990 con la Declaración de Roma se institucionaliza que la reunión entre el “Grupo de Río” y la UE con una periodicidad bianual.

Con relación a las Cumbres, la primera de ellas se realizó en Río de Janeiro en 1999, y la última realizada tomó lugar en Bruselas en 2018. En estos escenarios, se han abordado objetivos centrales como: la asociación estrategia birregional (Río de Janeiro 1999); inmigración, terrorismo, narcotráfico, y seguridad (Madrid 2002), multilateralismo e integración regional y cohesión social (Guadalajara 2004); democracia, multilateralismo, terrorismo, energía, crecimiento y empleo, migración (Viena 2006); pobreza, inclusión social y desarrollo sostenible (Lima, 2008; Santiago de Chile, 2013; Bruselas, 2015); innovación y la tecnología (Madrid 2010); asociación estratégica para afrontar desafíos globales (Cumbre de Bruselas en 2018).

Si bien a través de dichas Cumbres se han creado espacios de diálogo que permiten fortalecer las relaciones birregionales en una diversidad de temáticas, como sostienen Rodríguez & Aybar (2013), no se destacan mayores avances derivados de estos encuentros. Como se verá a continuación, en el ámbito comercial, la mayoría de los logros que materializan los acercamientos birregionales ocurren en el segundo nivel de interacción que es el de la acción recíproca.

De este modo, el segundo nivel de interacción, acción recíproca, se observa cuando se alcanza un acuerdo de cooperación en cualquiera de las materias objeto de la política exterior de la UE. En el marco de esta investigación, este nivel se materializa en la firma de los acuerdos comerciales entre la UE y los países miembros de la CAN, así como con el Mercosur. Frente a países miembros de la CAN, el acuerdo comercial entre la UE, Colombia y Perú se firmó el 26 de junio de 2012, entrando en vigor en 2013, fruto

de un proceso de negociación e incorporación de aspectos fundamentales como la cláusula de condicionamiento democrático, el respeto por los Derechos Humanos y la protección del medio ambiente, lo que reafirma que se trata de un acuerdo de cuarta generación que va mucho más allá de aspectos de acceso a mercados, para tratar otros temas relevantes de la agenda política de los Estados. En diciembre de 2016 el Parlamento Europeo aprobó el Protocolo de Adhesión del Ecuador a dicho Acuerdo, permitiendo su entrada en vigor con carácter provisional, a partir del 1 de enero de 2017 ([Organización de los Estados Americanos, 2022](#)). En el Mercosur después de 20 años de negociación, se logra la firma del acuerdo en junio del 2019; sin embargo, aún se deben cumplir con etapas fundamentales su entrada en vigor en todos los Estados miembros del Mercosur y de la UE, ya que, como se mencionó anteriormente, son los ordenamientos internos de cada uno de estos procesos quienes establecen los procedimientos que deben surtir para alcanzar la vigencia del respectivo tratado. En este punto es posible sustentar la existencia de una dinámica caracterizada por el desarrollo de diversas actividades que pueden enmarcarse en proyectos y programas, tratados o colaboraciones puntuales que se deriven de la firma del Acuerdo, lo cual nos lleva al tercer nivel.

El tercer nivel, la consolidación, se alcanza cuando se fortalece la interacción y se establece una relación más estrecha y continua entre la UE y sus socios. En el ámbito económico y comercial esta consolidación se refleja en la implementación del Acuerdo; en este caso, entre la UE y los países miembros de la CAN, respecto de las obligaciones derivadas en el marco del Acuerdo comercial. Vale la pena señalar brevemente que, aunque se han logrado avances importantes al respecto, la puesta en marcha de estos Acuerdos trae consigo una serie de obstáculos para los países miembros de la CAN que podrían ver abordados en futuras agendas de investigación. Tales obstáculos están marcados por las asimetrías económicas de los países miembros de la UE y de las políticas económicas y comerciales de este bloque.

Así, aunque por parte de algunos de los miembros de la CAN se ha logrado alcanzar el tercer nivel

de interacción por encontrarse en la etapa de implementación del acuerdo comercial, no sucede lo mismo a nivel del Mercosur, cuya negociación se encuentra en el segundo nivel de interacción ya que se finalizó la firma del Acuerdo comercial bloque-bloque. De este modo, el tercer nivel (la consolidación) resulta el más difícil de lograr. Esto se evidencia al observar que a pesar de una larga etapa de diálogos, cumbres y acuerdos entre la UE y AL, solamente se han puesto en marcha el acercamiento de los lazos comerciales a nivel bilateral con Colombia, Perú y Ecuador, teniendo en cuenta que la posibilidad de adhesión de los miembros de la CAN según lo consagra el Acuerdo comercial.

7. Reflexiones finales.

A la luz del análisis realizado emergen al menos tres lecciones o reflexiones finales sobre las dinámicas de asociación comercial entre la UE, CAN y Mercosur y el fortalecimiento de la alianza estratégica inter-regional:

1. *El fortalecimiento de las relaciones euro-latinoamericanas es un asunto prioritario en doble vía:* Por un lado, la UE sigue siendo un actor importante en la escena global pero las nuevas configuraciones de poder y el nuevo contexto mundial exigen un replanteamiento de sus estrategias de acción para garantizar una presencia más efectiva. En este marco, AL sigue siendo un socio relevante al concentrar parte importante de la IED europea, por tanto, una mayor y mejor relación con esta región puede traer beneficios tanto políticos como económicos que contribuyan a amplificar la acción global de Europa. Por su parte, la región latinoamericana se enfrenta a la exigencia de transitar de receptores netos de cooperación norte-sur a socios estratégicos a través de alianzas comerciales, esto con el fin de dinamizar las relaciones y buscar beneficios sostenibles; en este escenario la UE representa una opción compatible con este propósito y un referente para fomentar el fortalecimiento de los procesos de integración regional y del comercio internacional en la Región.

2. *Dificultad de alcanzar el nivel más integrado de interacción (consolidación)*: El diálogo político y los acercamientos a nivel comercial se traducen en una larga experiencia de cooperación entre las regiones, sin embargo, los resultados de dichos procesos presentan aún una escasa materialización. En este sentido, analizar las dinámicas de cooperación comercial UE-CAN-Mercosur a la luz de los tres niveles de interacción (primer acercamiento, acción recíproca y consolidación) permite observar cuáles son las vías posibles para transitar de consensos generales (acercamientos) a una cooperación efectiva y duradera (consolidación). A la luz de ello, se observa una dificultad material en alcanzar la implementación de los acuerdos firmados entre las partes, esto se debe a dos motivos principales: por un lado, a las disposiciones normativas y los tiempos que requiere la ratificación de los acuerdos entre los firmantes, por otro lado, a la prevalencia de las asimetrías ante los puntos de convergencia.

3. Finalmente, una temática que emerge como un campo de análisis para futuras investigaciones sobre esta temática es la *necesidad de abordar las asimetrías para favorecer la consolidación*. Al respecto, podrían revisarse alternativas como la implementación normativa del Acuerdo al interior de los socios, para que a través de normas y de políticas públicas se establezcan medidas de protección de la producción doméstica y de los sectores sensibles. Esto evitaría que se crearan escenarios de conflictos derivados de la aplicación del Acuerdo que terminen activando el sistema de solución de controversias previsto en estos Acuerdos, además se protegerían los intereses nacionales de cada uno de los Estados parte, los cuales en algunas circunstancias son difíciles de prever al momento de realizar la matriz de intereses dentro de la etapa de negociación de los acuerdos comerciales.

Referencias

- Barbé, E. (2016). La Estrategia Global de la Unión Europea: el camino del medio. *Revista General de Derecho Europeo*, (40), 1-10.
- Barbé, E., Herránz, A., & Natorski, M. (2014). Model, player or instrument for global governance: metaphors in the discourse and practice of EU foreign policy. In C. Carta & J. Morin (eds.), *EU Foreign Policy through the Lens of Discourse Analysis* (pp. 111-131). Ashgate.
- Borrell, J. (2020, 15 de diciembre). *Latinoamérica y el Caribe, un socio fundamental para la Unión Europea*. https://www.eeas.europa.eu/eeas/latinoam%C3%A9rica-y-el-caribe-un-socio-fundamental-para-la-uni%C3%B3n-europea_en
- Borrell, J. (2021). *European Foreign Policy in times of Covid-19*. European Union.
- CEPAL. (2020, 2 de diciembre). *La Unión Europea, Alemania y América Latina y el Caribe son socios estratégicos para una recuperación con igualdad y sostenibilidad*: Alicia Bárcena. <https://www.cepal.org/es/noticias/la-union-europea-alemania-america-latina-caribe-son-socios-estrategicos-recuperacion>
- Closa, C. (2011). La Unión Europea: un actor global en un mundo en cambio. En T. Mallo & J. A. Sanahuja (eds.), *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (pp. 1-26). Siglo XXI Editores-Fundación Carolina.
- Comisión Europea. (2009, 30 de septiembre). *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo la Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52009DC0495&from=en>
- Comisión Europea. (2016). *Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte. Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea*. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_es_.pdf
- Comunidad Andina de Naciones. (2004). *Decisión 598 Relaciones comerciales con terceros países*. https://xperta.legis.co/visor/rie/rie_aof8233ba-82743449705106587c35af4/regimen-de-integracion-economica/decision-598-de-2004
- Cordero, H. (2002). La denominada cláusula democrática como modalidad en los programas de ayuda al desarrollo de la Unión Europea. *Agenda*

- Internacional*, 8(16), 123-136.
- Della Porta, D. (2010). *L'intervista qualitativa*. Laterza.
- Insignares Cera, S. (2017). El multilateralismo latinoamericano: una aproximación desde las relaciones comerciales birregionales de la Unión Europea frente a la Comunidad Andina y el Mercado Común del Sur. En E. Tremolada (ed.), *Desafíos del multilateralismo y de la paz* (pp. 349-376). Universidad Externado de Colombia.
- Insignares Cera, S. (2018). Los acuerdos comerciales de la Unión Europea en América Latina: ¿unilateralismo o cooperación alternativa? En E. Tremolada (ed.), *La cooperación internacional como alternativa a los unilateralismos* (pp. 405-429). Universidad Externado de Colombia.
- Mallo, T., & Sanahuja, J. A. (2011). *Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*. Siglo XXI Editores-Fundación Carolina.
- Malovec, M., & Padurariu, A. (2021). *La política exterior: objetivos, mecanismos y resultados*. https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/es/FTU_5.1.1.pdf
- Mercosur. (2000). *Decisiones Del Consejo Del Mercado Común Mercosur/Cmc/Dec N° 32/00 - Relanzamiento Del Mercosur - Relacionamiento Externo*. <http://www.sice.oas.org/trade/mrcsrs/decisions/dec3200s.asp>
- Molina del Pozo, C. (2021). Las relaciones Eurolatinoamericanas en el marco de la nueva política comercial de la Unión Europea. *Latin American Journal of European Studies*, 1(1), 1-24.
- Nielsen, K. (2013). EU Soft Power and the Capabilities-Expectations Gap. *Journal of Contemporary European Research*. *Journal of Contemporary European Research*, 9(5), 723-739.
- Official Journal of the European Union. (2016, December 24). *Protocol of Accession to the Trade Agreement between the European Union and its Member States, of the one part, and Colombia and Peru, of the other part, to take account of the accession of Ecuador*. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1224\(01\)&qid=1588594733909&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:22016A1224(01)&qid=1588594733909&from=EN)
- Organización de los Estados Americanos. (2022, June 21). *Países Andinos-Unión Europea*. Sistema de Información Sobre Comercio Exterior. http://www.sice.oas.org/tpd/and_eu/and_eu_s.asp#Entrydocs_ECU
- Rodríguez, S., & Aybar, T. (2013). *Análisis de las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe*. Funglo de, Fundación Global Democracia y Desarrollo.
- Rueda Fiorentino, M. (2022). *Forme e interazioni della società civile in contesti di conflitto: una proposta teorico-concettuale alla luce del caso colombiano* [Doctoral Dissertation]. Università degli Studi di Firenze.
- Sanahuja, J. A. (2018). *La Estrategia Global y de Seguridad de la Unión Europea: narrativas securitarias, legitimidad e identidad de un actor en crisis*. <https://eprints.ucm.es/id/eprint/46157/1/WP01-18.pdf>
- Sanahuja, J. A. (2020a). COVID-19 en América Latina la economía política de las respuestas gubernamentales. *Pensamiento Iberoamericano*, 3-1(9), 22-33.
- Sanahuja, J. A. (2020). América Latina y la Unión Europea: agendas sociales, competencia geopolítica y COVID-19. *Araucaria*, 22(45), 383-403. <https://doi.org/10.12795/araucaria.2020.i45.16>
- Sanahuja, J. A., & Ruiz, E. (2020). La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina. Políticas de cooperación en una región de “desarrollo en transición.” En J. A. Sanahuja (ed.), *La Agenda 2030 en Iberoamérica Políticas de cooperación y “desarrollo en transición”* Políticas de cooperación y “desarrollo en transición” (pp. 297-360). Fundación Carolina.
- Tassara, C. (2012). Cooperación europea y relaciones euro-latinoamericanas: características, desafíos y proyecciones. En S. Hung (ed.), *Desafíos y diálogos euro-latinoamericanos. Ensayos sobre cooperación, derecho, educación y comunicación* (pp. 1-51). Ediciones Uninorte.
- Tassara, C. (2013). Diálogo, cooperación y relaciones euro-latinoamericanas. *Investigación y Desarrollo*, 21(1), 2-21.
- Tassara, C., & Rueda, M. (2021). Unión Europea como actor global: el desafío de la pandemia y las relaciones con América Latina. En E. Tremolada Álvarez (ed.), *El futuro de las organizaciones internacionales: retos y responsabilidades del multilateralismo en la postpandemia* (pp. 209-236). Universidad Externado de Colombia.
- Tassara, C., & Rueda, M. (2022). Unión Europea y América Latina y el Caribe frente a las consecuencias socioeconómicas de la pandemia: opciones y

- desafíos de la cooperación euro-latinoamericana. En E. Pastrana Buelvas, S. Reith, & E. Velosa (eds.), *Desorden mundial ¿pospandemia y transición?* (pp. 333-355). Fundación Konrad Adenauer, KAS.
- Tezanos, S. (2019). América Latina y el Caribe en la Agenda 2030. Hacia una clasificación del desarrollo sostenible compatible con los ODS y el “desarrollo en transición”. *Documentos de Trabajo*, 5. <https://doi.org/10.33960/issn-e.1885-9119.DT05>
- Tocci, N., & Mikhelidze, N. (2011). The EU, civil society and conflict. A comparative analysis. In N. Tocci (ed.), *The European Union, Civil Society and Conflict* (pp. 147-162). Routledge.