

# **Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación**

Editores: Adrián Bonilla y José Antonio Sanahuja



# Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación

La Fundación EU-LAC y la Fundación Carolina presentan un conjunto de estudios producidos por reconocidos(as) expertos(as), y una visión comparativa que genera un mapa analítico de los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y sus socios en América Latina y el Caribe, identificando los procesos políticos y económicos que contextualizan su ratificación, modernización e implementación, así como las percepciones sobre el estado del diálogo político y la cooperación de la Unión Europea con Centroamérica, el Caribe, Chile, Cuba, México, la Región Andina y Mercosur. El texto, en su conjunto, es un insumo para la reflexión estratégica acerca del nivel institucional en la relación de la Unión Europea con sus contrapartes de América Latina y el Caribe. Su lectura puede ser útil para comprender las políticas y las agendas comunes que buscan nuevos modelos de desarrollo sostenible y respuestas gubernamentales coordinadas a los retos del orden internacional cambiante, y a los temas persistentes de la relación como el cambio climático, la transición ecológica, la digitalización, la transformación productiva, la inclusión social y la revitalización del multilateralismo.

## **Editores:**

Adrián Bonilla y José Antonio Sanahuja

## **Autoras y autores:**

Adrián Bonilla

Gerardo Caetano

Pedro Caldentey del Pozo

Alan Fairlie Reinoso

Beatriz Hernández

Ernesto Jeger

Junior Lodge

Jan Yves N. Remy

Antonio F. Romero Gómez

José Antonio Sanahuja

Enriqueta Serrano Caballero

Francisco J. Verdes-Montenegro



La **Fundación Carolina** es una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones en particular en el campo científico, cultural y de la educación superior. En virtud de su naturaleza público-privada, de su inversión en capital humano e investigación y de las relaciones que mantiene con las cancillerías e instituciones académicas iberoamericanas, la Fundación Carolina es un instrumento singular de la cooperación española en favor del progreso científico, el fortalecimiento institucional y la movilidad académica para impulsar la Agenda 2030 y sus Objetivos de Desarrollo Sostenible.



La **Fundación Internacional EU-LAC** es una organización internacional creada por las Jefas y los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, cuyo Acuerdo Constitutivo entró en vigor el 17 de mayo de 2019. Los países de la UE y ALC y la propia UE constituyen sus 61 miembros. La Fundación tiene la misión de fortalecer y promover la asociación birregional, mejorando su visibilidad y fomentando la participación activa de las sociedades civiles respectivas. En ese sentido, es una herramienta esencial de la asociación estratégica al reforzar y nutrir el diálogo intergubernamental entre la UE y la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), de acuerdo con el Plan de Acción birregional, y hacer visible la riqueza y los fructíferos intercambios a nivel bilateral, regional y birregional.

# **Unión Europea, América Latina y el Caribe:** Cartografía de los Acuerdos de Asociación

Editores: Adrián Bonilla y José Antonio Sanahuja



## FUNDACIÓN EU-LAC

Grosse Bleichen 35  
20354 Hamburg, Germany  
[www.eulacfoundation.org](http://www.eulacfoundation.org)

## FUNDACIÓN CAROLINA

Plaza del Marqués de Salamanca nº 8, 4ª planta,  
28006 Madrid.  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

### PUBLICADO POR:

Fundación EU-LAC  
DISEÑO GRÁFICO: Juan Barrera  
IMPRESIÓN: Scharlau GmbH  
ISBN: 978-3-949142-18-5  
DOI: 10.12858/0922ES

**Esta publicación está disponible en formato virtual en el siguiente vínculo:**

<https://eulacfoundation.org/es/union-europea-america-latina-y-el-caribe-cartografia-los-acuerdos-asociacion>

### Para citar este libro:

BONILLA, A. Y SANAHUJA, J. A. (Eds.) (2022). Unión Europea, América Latina y el Caribe: Cartografía de los Acuerdos de Asociación. Hamburgo y Madrid: Fundación EU-LAC y Fundación Carolina.

La presente edición fue realizada por la Fundación EU-LAC y la Fundación Carolina. La Fundación EU-LAC es financiada por sus miembros, y en particular, para esta iniciativa, por la Unión Europea y la República Federal de Alemania. Los conceptos vertidos en los artículos compilados en esta edición son responsabilidad únicamente de las y los autores y no se puede considerar como el punto de vista de la Fundación EU-LAC, la Fundación Carolina, de sus Estados Miembros o de la Unión Europea.

Esta publicación tiene derechos de autor, pero puede ser reproducida libremente por cualquier medio con fines educativos o para llevar a cabo acciones de promoción, mediación o investigación, siempre y cuando la fuente se cite apropiadamente. Los titulares de los derechos de autor solicitan que se les comuniquen los usos mencionados con el fin de evaluar su impacto. Para contactar a la Fundación vía correo electrónico: [info@eulacfoundation.org](mailto:info@eulacfoundation.org).



Federal Foreign Office

### Edición:

Fundación EU-LAC - Fundación Carolina  
Hamburgo – Madrid, 2022

# ÍNDICE

PRESENTACIÓN	VII
<b>1. UN NUEVO TIEMPO PARA LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE</b> <i>Francisco J. Verdes-Montenegro y Ernesto Jeger</i>	
1. Introducción	1
2. La importancia renovada de los acuerdos en el escenario estratégico contemporáneo	2
3. Señales que permiten vislumbrar un “salto cualitativo” en la relación birregional UE-ALC	4
4. El camino hasta una cartografía renovada de la red de acuerdos de asociación UE-ALC	6
Referencias bibliográficas	9
<b>2. LA PROMESA DE UNA ASOCIACIÓN RECALIFICADA ENTRE EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA</b> <i>Junior Lodge y Jan Yves Remy</i>	
1. Introducción	11
2. La relación entre el Caribe y la UE	12
3. Marco de política comercial de Caribe-UE	20
4. Perspectivas de recuperación y desarrollo del Caribe tras la pandemia	26
5. Retos de la asociación política CARIFORUM-UE	38
6. Conclusiones	43
Referencias bibliográficas	45
<b>3. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA: UN POTENCIAL POR EXPLOTAR</b> <i>Pedro Caldentey del Pozo</i>	
1. Introducción	49
2. Los antecedentes de la relación entre la UE y Centroamérica. El Diálogo de San José	53
3. Los retos del desarrollo en Centroamérica	55
4. Los pilares del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE	64
5. Conclusiones y recomendaciones	76
Referencias bibliográficas	81
<b>4. LA MODERNIZACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-CHILE: EL FORTALECIMIENTO DE UNA ALIANZA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL</b> <i>Beatriz Hernández</i>	
1. Introducción	83
2. El intercambio comercial y los beneficios del acuerdo	84

3. Modernización del acuerdo de asociación para un comercio justo e inclusivo	88
4. El Pacto Verde de la UE	95
5. El diálogo político y el fomento del multilateralismo	98
6. La cooperación al desarrollo	101
7. La autonomía estratégica de la UE	104
8. Las relaciones UE-Chile pospandemia: una agenda compartida de inclusión social y sustentabilidad ambiental	107
Entrevistas personales realizadas	110
Referencias bibliográficas	111
<b>5. EL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN Y LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA</b>	
<i>Antonio F. Romero G.</i>	
1. Introducción	117
2. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre la Unión Europea (UE) y Cuba: antecedentes, determinantes y trascendencia	119
3. El diálogo político entre la UE y Cuba	121
4. Las relaciones económicas de Cuba con la Unión Europea en años recientes	127
5. La cooperación al desarrollo de la UE con Cuba	137
6. COVID-19, crisis y reestructuración en Cuba: las potencialidades del ADPC con la UE	142
7. Resumen y conclusiones	145
Anexos	147
Referencias bibliográficas	149
<b>6. LA MODERNIZACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-MÉXICO: ENTRE EL CAMBIO Y LA CONTINUIDAD</b>	
<i>Enriqueta Serrano Caballero</i>	
1. Introducción	151
2. 20 años del Acuerdo Global: una breve revisión	153
3. Modernización del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México	159
4. Acuerdos de asociación y nuevos modelos de desarrollo pospandemia	169
5. Conclusiones	177
Referencias bibliográficas	179
<b>7. NUEVOS RETOS PARA EL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES DE LA UNIÓN EUROPEA CON PERÚ, COLOMBIA Y ECUADOR</b>	
<i>Alan Fairlie Reinoso</i>	
1. Introducción	185
2. Impacto del acuerdo en las relaciones económicas	186
3. Diálogo político, cooperación y la agenda de convergencia en el marco de los acuerdos de asociación	195

4. Acuerdos de asociación y nuevos modelos de desarrollo pospandemia	204
Referencias bibliográficas	219
<b>8. ANÁLISIS Y PROSPECTIVA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR</b>	
<i>Gerardo Caetano</i>	
1. Introducción	225
2. Evolución de las negociaciones, sus perspectivas y efectos esperados de un acuerdo	226
3. Potenciales implicaciones para las políticas exteriores de ambas regiones	243
4. La pandemia de la COVID-19: entre el impacto del shock y la aceleración de tendencias	247
5. Colofón	257
Referencias bibliográficas	259
<b>9. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA LAS RELACIONES BIRREGIONALES</b>	
<i>Adrián Bonilla y José Antonio Sanahuja</i>	
1. La relación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en el contexto de los acuerdos de asociación	265
2. El estado de los acuerdos	269
3. El pilar del diálogo político	271
4. La arquitectura institucional	273
5. Los acuerdos de asociación y su impacto económico: comercio e inversiones	275
6. Comercio, derechos humanos y desarrollo sostenible	285
7. Los acuerdos de asociación y las relaciones exteriores de las partes: continuidades y búsqueda de autonomía	287
8. El potencial de los acuerdos de asociación para relanzar el desarrollo tras la pandemia, la convergencia regulatoria y las transiciones social, digital y ecológica	290
9. Reflexiones finales	294
Referencias bibliográficas	296
<b>RELACIÓN DE AUTORAS Y AUTORES</b>	<b>299</b>

## Presentación

La discusión abordada en este libro sobre los impactos multidimensionales de los acuerdos de asociación de la Unión Europea (UE) con el Caribe, Centroamérica, Chile, Cuba, México, los países andinos y el Mercosur, busca examinar los aspectos clave de estos instrumentos y comprender su potencial ante los nuevos retos que enfrentan ambas regiones en un escenario interno e internacional que se caracteriza ahora, de un lado, por la necesidad de ampliar los márgenes de autonomía, manteniendo los espacios de regulación multilateral frente a la competencia geopolítica de potencias como China y Estados Unidos y, de otro, por una crisis medioambiental que revela los límites de la dinámica de crecimiento, exigiendo un nuevo modelo de desarrollo económico y social más sostenible.

Nos complace presentar este volumen con el objetivo de seguir estimulando los debates esenciales que corresponden a este momento geopolítico, y con el deseo de hacer una contribución que pueda ser inspiradora en la búsqueda de soluciones a los desafíos de la transición verde, energética, digital y socioeconómica que enfrenta la relación birregional y, más precisamente, la red de Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe.

Nos gustaría extender nuestro sincero agradecimiento a los(las) distinguidos(as) especialistas, responsables de los estudios aquí presentados, así como a los respectivos equipos de la Fundación Carolina y de la Fundación EU-LAC que han apoyado nuestros esfuerzos para hacerlo posible.

Hamburgo y Madrid, septiembre de 2022

Adrián Bonilla

José Antonio Sanahuja

# 1. UN NUEVO TIEMPO PARA LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Francisco J. Verdes-Montenegro  
Ernesto Jeger

## 1. Introducción

Sin perder de vista la cooperación euro-latinoamericana que empezó a desplegarse en los ochenta al calor de los procesos de paz centroamericanos, desde mediados de los noventa, se promovió la creación de una amplia red de “Acuerdos de Asociación” en el marco de una estrategia interregionalista entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe. Esta se inscribía en los parámetros del llamado “regionalismo abierto” y se correspondía con la renovada cartografía de la integración regional que se abría paso por aquel entonces en América Latina con el impulso a principios de los noventa del Mercado Común del Sur (Mercosur) y la creación de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) que redefinía el Pacto Andino, entre otras novedades. Estos Acuerdos de Asociación que se abren paso en clave euro-latinoamericana y caribeña, se diferenciaban de los acuerdos de libre comercio promovidos por otros actores externos en América Latina. Tal y como se articularon desde la Cumbre de Brasilia de 1999 y la denominada “asociación estratégica birregional”, estos incluyen además de su pilar de comercio e inversiones, un pilar de diálogo político y otro de cooperación para el desarrollo.

Veinte años después, esa red está cercana a cerrarse e incluye 31 de los 33 países que integran la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). Hay acuerdos, por fecha de firma, con México (2000), Chile (2002), Perú (2012), Colombia (2012), Ecuador (2017) —estos tres en el marco de un acuerdo “multipartes” con los países andinos—, Centroamérica (2012), y el Mercosur (2019). Este último, aún pendiente de ratificación tras veinte años de difíciles negociaciones. A ellos se le suma un acuerdo de diálogo político y cooperación que responde a las especiales circunstancias de la relación con Cuba (2016). De modo que, únicamente Venezuela —suspendida de Mercosur— y Bolivia —en proceso de ingreso a ese grupo— carecen de acuerdos firmados con la UE.

Transcurridas más de dos décadas de asociación estratégica birregional y mientras el grueso de esta red termina de articularse, se está negociando ya la modernización de alguno de estos acuerdos que, tras los importantes cambios que se han registrado desde entonces, requieren una revisión. Uno de ellos es el acuerdo UE-Chile y el otro es el acuerdo vigente entre la UE y México, este ya con la negociación culminada para su modernización. Todo ello, sin perder de vista que en el marco de las relaciones de la UE con los países del grupo África, Caribe, Pacífico (ACP), existe también un acuerdo de partenariado económico (EPA, por sus siglas en inglés) UE-CARIFORUM (2008). Fruto de toda esta trayectoria de cooperación en

el marco de la asociación estratégica birregional, América Latina y el Caribe es, de lejos, la región que ha desarrollado los vínculos institucionalizados más amplios con la Unión Europea.

Ahora bien, la coyuntura que atraviesan ambas regiones tras haber sufrido distintas crisis en los últimos años, y con el propio cuestionamiento que atraviesa el orden internacional en su conjunto, hacen que el entorno en el que toman forma estas relaciones sea bien distinto al que le dio origen. Varios son pues los elementos que hacen pertinente un análisis renovado del papel de los acuerdos de asociación en el marco de las relaciones birregionales UE-América Latina y el Caribe, y más allá del hiato que se registra el diálogo político de alto nivel desde 2015, hay señales que permiten observar una ventana de oportunidad para relanzar las relaciones birregionales, con los acuerdos de asociación como uno de los elementos que las sustentan.

Por una parte, ambas regiones se enfrentan a los retos más inmediatos de la recuperación pospandemia y los efectos a todos los niveles que está teniendo la invasión rusa de Ucrania. Unos desafíos que, de manera más amplia, plantea la inserción internacional en un mundo caracterizado por la crisis de la globalización, el imperativo del desarrollo sostenible, y un nuevo escenario de mayor competencia geopolítica. Frente a los discursos que se abren paso de una nueva “Guerra Fría” en las que toca alinearse con Estados Unidos o China, ambas regiones pueden reforzar sus respectivas autonomías y evitar quedar encapsuladas en una narrativa que las sitúa en una posición de subordinación estratégica. Hay razones geopolíticas pues que subyacen a esta voluntad de reforzar lo que se ha denominado como “Doctrina Sinatra”, es decir, interpretar la realidad internacional con lentes propias; defender valores e intereses propios, y “hablar el lenguaje del poder”, así como el “poder del lenguaje”, como otras potencias, utilizando mejor los instrumentos de los que dispone la UE (Borrell, 2020; Sanahuja, 2021).

## 2. La importancia renovada de los acuerdos en el escenario estratégico contemporáneo

La guerra en Ucrania tras la invasión rusa a partir del 24 de febrero (24-F), no ha hecho más que elevar la importancia de América Latina para los países europeos, y, por ende, del propio vínculo birregional (Sanahuja, 2022). Si bien la respuesta inicial por parte de los países del hemisferio occidental no estuvo exenta de disensos, se respondió en lo sustancial a la tradición normativa que caracteriza a la región. Es decir, sin adoptar las sanciones de los aliados occidentales, pero apoyando mayoritariamente la resolución adoptada en la Asamblea General de Naciones Unidas que condena la invasión de Rusia a Ucrania, y en la que se califica dicho acto como de agresión<sup>1</sup> (Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro, 2022).

---

1 La votación de la resolución sobre la agresión a Ucrania en la Sesión Especial de Emergencia de la Asamblea General de la ONU del 2 de marzo de 2022 recibió un apoyo abrumador por parte de América Latina y el Caribe, con 28 de los 33 países que votaron a favor de la resolución y ningún país en contra. Incluso los aliados de Rusia (Bolivia, Cuba, Nicaragua) decidieron abstenerse, y Venezuela no votó (Naciones Unidas, 2022). Ya la votación del 7 de abril sobre una resolución que pedía la suspensión de Rusia del Consejo de Derechos Humanos recibió un apoyo menos fuerte de los países de América Latina y el Caribe (CDH, 2022).

Buena parte del cambio de percepción, en el que América Latina deja de estar en una posición periférica, pasa por los aprendizajes y retos que ha traído el 24-F. El más paradigmático, sin duda, es el uso de recursos económicos y naturales para avanzar objetivos políticos y estratégicos en el contexto de conflicto, por ejemplo, en el caso europeo, del uso de la energía como herramienta para presionar a las economías de la UE. Para darle respuesta, la alternativa europea más inmediata es una mayor diversificación de los proveedores, acompañada de una apuesta mucho más firme por las energías renovables. Aspectos ambos en los que América Latina cobra protagonismo, sin perder de vista los desafíos que abre este conflicto en materia de soberanía alimentaria ni el riesgo de impulsar, esta vez desde un punto de vista latinoamericano y del Caribe, un nuevo ciclo extractivista en la región, que puede generar, a su vez, nuevas vulnerabilidades estructurales. La asociación birregional, entonces, enfrenta la necesidad de cooperar para diversificar la matriz energética y las capacidades productivas en ambas partes.

El Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad y Vicepresidente de la Comisión (AR-VP), Josep Borrell, advierte desde la posición de la UE, que la interdependencia económica se está utilizando como arma geopolítica (*weaponisation*) y para darle respuesta, lejos de medidas proteccionistas, precisa de una economía abierta. En ese sentido, los lazos entre la Unión Europea y América Latina, como socios afines en valores (*like-minded*), ofrecerían a Europa un marco mucho más democrático y confiable, ya que estamos ante dos de las regiones más democráticas a escala global, de acuerdo con los principales indicadores de calidad en esta materia (EIU, 2022). Para América Latina, tal y como lo advierten varios de los trabajos de este libro, el encuentro con Europa ayuda a diversificar sus opciones de contactos extra regionales, y en ese sentido mejorar las eventuales capacidades negociadoras de sus países frente a la China y a los Estados Unidos, en su búsqueda proverbial de mayor autonomía como objetivo estratégico.

En esa misma línea que vincula las dependencias estratégicas de la UE con los acuerdos de asociación se ha pronunciado la presidenta de la Comisión, Úrsula Von der Leyen, durante el debate sobre el Estado de la Unión en 2022. Concretamente, haciendo hincapié en la necesidad de ratificar los acuerdos de modernización con Chile y México: “debemos evitar caer de nuevo en una situación de dependencia, como en el caso del petróleo y del gas. Aquí entra en juego nuestra política comercial. Las nuevas asociaciones nos ayudan no solo a fortalecer nuestra economía, sino también a promover nuestros intereses y valores a escala mundial. Con socios afines podemos también garantizar unos estándares laborales y medioambientales más allá de nuestras fronteras. Ante todo, debemos renovar nuestras relaciones con estos socios y con las principales regiones en crecimiento. Por eso presentaré para su ratificación los acuerdos con Chile, México y Nueva Zelanda” (Comisión Europea, 2022).

Por otro lado, para los países latinoamericanos y caribeños, fuertemente impactados por los efectos de la pandemia y la guerra de Ucrania a todos los niveles (social, financiero, etc.), es importante contar con un socio como la Unión Europea que ofrece a la región una agenda más diversa y sostenida con respecto a la de otros actores externos. En especial, la agenda social y la transición verde como dos de los principales pilares de la cooperación birregional que no se asumen con el mismo compromiso ni volumen por ningún otro socio de la región. No

sorprende pues que, tal y como apuntan encuestas sobre cómo ve América Latina a Europa, junto con la defensa de los derechos humanos y la promoción de la paz mundial, se refleje un liderazgo reconocido de la UE en materia de medio ambiente y lucha contra la pobreza (Romero et. Al. 2022). Dos problemáticas, además, de especial interés para los gobiernos que están asumiendo el poder en la región. Los casos del gobierno de Gabriel Boric en Chile o Gustavo Petro en Colombia, en ambos casos con mandatos que se inician en 2022, son países clave para la UE que ponen en el centro de sus prioridades estas problemáticas y con los que, por lo tanto, hay una convergencia de intereses que redundan en el interés renovado.

Los 33 países que conforman la CELAC, considerados en su conjunto, continúan siendo el quinto mayor socio comercial de la UE después de China, Estados Unidos, Reino Unido y Suiza. No obstante, como consecuencia de los cambios de poder a escala mundial y de la conversión de los mercados asiáticos en motores del comercio internacional, la UE ha perdido en las dos últimas décadas una importante cuota de mercado en América Latina y el Caribe, principalmente a favor de China y hoy es el tercer socio comercial de la región. La UE mantiene, no obstante, la primera posición en los flujos de inversión extranjera directa (IED) en América Latina y el Caribe, con un volumen estimado de unos 794.000 millones en 2019. Esta cifra representa más que la suma de todas las inversiones de las empresas de la UE en China, India, Japón y Rusia, juntas (SEAE, 2021). Se trata, además, de inversiones de mayor calidad y contenido tecnológico, y, en particular en energías renovables y sectores clave para la transición ecológica. Mientras tanto, las inversiones de ALC en la UE son sustanciales y han ido aumentando en los últimos años hasta alcanzar un total de unos 205.000 millones en 2019 (Fierro, 2022). Por su parte, la mayor presencia de China en los últimos quince años no ha logrado acompañarse de una agenda acorde con lo que se propone desde Beijing, sin perder de vista que la interlocución unificada con la región ha sido limitada (Bonilla y Herrera-Vinelli, 2020).

A ello se suman dinámicas más específicas como las negociaciones para la modernización del acuerdo UE-Chile, y la finalización de las que corresponden al acuerdo UE-México. En lo concerniente al acuerdo UE-Mercosur, el éxito que ha supuesto alcanzar un acuerdo de principio en materia comercial en junio de 2019, tras veinte años de negociaciones, se enfrenta a una serie de retos de economía política que dificultan su ratificación tanto en la UE como en Mercosur. Este caso es una muestra clara de cómo los acuerdos de asociación no pueden ser comprendidos ni mucho menos como meros acuerdos de libre comercio y cómo deben enfocarse en buena medida por su dimensión geopolítica, así como por su potencial para abrir un espacio común de diálogo de políticas, de convergencia regulatoria y de transformación productiva para las transiciones digital, verde, y la reconstrucción del contrato social (Sana-huja y Rodríguez, 2021).

### **3. Señales que permiten vislumbrar un “salto cualitativo” en la relación birregional UE-ALC**

Si como se ha indicado, el diálogo político de alto nivel está estancado desde que en 2015 se celebrara la última cumbre UE-CELAC en Bruselas, ya durante la presidencia alemana del Consejo Europeo que tuvo lugar en el segundo semestre de 2020, hubo unos primeros movi-

mientos para reactivar las relaciones euro-latinoamericanas. En el Comunicado Conjunto de la Reunión Ministerial Informal de la UE y América Latina y el Caribe, de 14 de diciembre de 2020, se fueron acordando unos temas que podía ser objeto de un diálogo renovado. Entre ellos, los ministros destacaron las oportunidades que ofrece la amplia red de acuerdos de asociación y acuerdos comerciales entre los socios de la UE y de ALC. Concretamente, se resaltó la necesidad de aprovechar el potencial de esos acuerdos ya que contribuirán a atraer inversiones e impulsar la recuperación económica a ambos lados del Atlántico (SEAE, 2020).

Un año después, el 2 de diciembre de 2021, y todavía con las restricciones de movilidad que implicaba la pandemia de COVID-19, los dirigentes de la UE y de América Latina y el Caribe celebraron una reunión virtual. Por parte de la UE estuvieron presentes sus tres máximos responsables: el presidente del Consejo Europeo, Charles Michel, que presidió la reunión; la presidenta de la Comisión Europea, Úrsula von der Leyen, y el AR-VP, Josep Borrell. En ella, por el lado latinoamericano y caribeño, participaron los jefes de Estado o de Gobierno de 7 países la región que ejercían en 2021 las presidencias pro tempore (PPT) de organizaciones regionales y subregionales: Brasil como PPT de Mercosur; Colombia como PPT de la Alianza del Pacífico y del Foro para el Progreso de América del Sur; Costa Rica como PPT del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) durante el primer semestre de 2021; Ecuador, como PPT de la Comunidad Andina; Guatemala, como PPT del SICA durante el segundo semestre de 2021; México, en tanto que PPT de la CELAC en 2020-2021; y Surinam, como PPT del Foro del Caribe del Grupo de los Estados de África, del Caribe y del Pacífico (CARIFORUM) durante el primer semestre de 2021.

No se puede perder de vista que la relación birregional UE-ALC, como insiste el AR-VP en sus alocuciones, está por debajo de su potencial y que distintos documentos estratégicos aprobados por la UE sitúan a América Latina en una posición periférica, entre ellos la “Brújula Estratégica” que se aprobó semanas después del 24-F (Verdes-Montenegro, 2022). Sin embargo, con la nueva Comisión Von der Leyen que se autodefinió ya antes de la guerra en Ucrania como una “Comisión Geopolítica”, la UE ha ido aumentando paulatinamente el contacto y la interacción con los países latinoamericanos y caribeños, al mismo tiempo que se cuidan los difíciles equilibrios por la crisis del regionalismo que experimenta América Latina, y el cambio de ciclo que está materializándose conforme avanza el ciclo presidencial 2021-2023. A la espera de lo que suceda en las elecciones en Brasil, se espera lograr el empujón necesario que reactive formalmente el diálogo político de alto nivel con la Presidencia del Consejo Europeo que ostentará España durante el segundo semestre de 2023.

Tal y como se ha anunciado, se espera poder congregarse una cumbre UE-CELAC durante el 2023 que permita un “salto cualitativo” en las relaciones euro-latinoamericanas y caribeñas, reactivando con ello una dinámica más regular de alto nivel. Para ello, ya se está trabajando en una reunión ministerial birregional que tendrá lugar en Buenos Aires en el mes de octubre de 2022, coincidiendo con la Presidencia Pro Tempore de Argentina en la CELAC (De Miguel, 2022). La oportunidad que brinda la presidencia española del Consejo, por los múltiples lazos entre este país y la región, no está exenta de una mayor implicación de otros países europeos que están mirando cada vez más a América Latina. La visita de Estado del Presidente de Alemania, Frank-Walter Steinmeier, a México es un ejemplo elocuente, con la modernización

del acuerdo de asociación UE-México como elemento de fondo (Weiss, 2022). Para simbolizar esta atención compartida por parte de los países europeos y lograr una participación de alto nivel lo más amplia posible, incluso se baraja la posibilidad de que la cumbre birregional de 2023 tenga lugar en Bruselas. También por la voluntad de que las instituciones comunitarias sean las protagonistas del lado europeo (González, 2022).

A pesar de la coyuntura adversa, fruto de una pandemia como la COVID-19 y una guerra en Ucrania, cabe no perder de vista las señales que se han dado desde estas instituciones europeas para no perder presencia con respecto a terceros y dar un impulso a las relaciones que las sitúen en el nivel estratégico que les corresponde. Así, el Presidente del Consejo, Charles Michel, fue el único líder invitado que participó presencialmente en la sexta cumbre de la CELAC, el 19 de septiembre de 2021 en México. Sin perder de vista las dos giras que ha hecho el AR-VP por la región, primero a Perú y Brasil; y más adelante a Chile y Panamá, habiendo en esta última sostenido una cumbre ministerial que congregó a los países centroamericanos y caribeños. En todos estos encuentros, el estado de los acuerdos de asociación y sus avances fueron un punto crucial de la agenda.

Así, parece oportuno analizar qué papel pueden tener estos acuerdos frente a los retos de la recuperación pos-pandemia y el panorama complejo que se abre con la guerra en Ucrania, que ha provocado fuertes presiones inflacionarias y caída de la inversión, junto con crecientes demandas sociales (CEPAL, 2022). Todo ello, de cara a los objetivos de ambas regiones en materia de autonomía estratégica, en el ámbito geopolítico, y de transición hacia nuevos modelos de desarrollo que den respuesta a retos compartidos, como el cambio climático, la transición ecológica, la digitalización, la inclusión social o la revitalización del multilateralismo.

#### **4. El camino hasta una cartografía renovada de la red de acuerdos de asociación UE-ALC**

En el marco de un acuerdo de colaboración entre la Fundación Carolina y la Fundación EU-LAC, a lo largo de 2021 se puso en marcha un proyecto con la vocación de analizar la cartografía de los acuerdos de asociación entre ambas regiones. Concretamente, se pretendía identificar en qué medida su ratificación, modernización y pleno aprovechamiento podía contribuir a una mejor inserción internacional, en materia económica y en las relaciones internacionales de cada parte, así como de cara a las transiciones que deben emprenderse en la UE y América Latina y el Caribe en aspectos como el desarrollo sostenible, la digitalización, y la cohesión social.

Tres fueron las interrogantes principales que se propusieron a la hora de analizar la red de acuerdos de asociación, en aras de lograr una congruencia en el estudio que permitiera un análisis comparado. Por un lado, qué valoración podía hacerse del acuerdo en cuestión, en su periodo de vigencia, en términos de las relaciones políticas y de cooperación, así como de las relaciones comerciales y de inversión entre las partes. En este punto, concretamente, se pretendía ahondar en tres aspectos que merecen especial atención: (i) una revisión y evaluación de cómo se ha desplegado el diálogo político y, en su caso, los diálogos especí-

ficos sobre derechos humano y otras materias (igualdad de género, etc.); (ii) un balance del funcionamiento de los órganos de seguimiento del tratado, y qué rol han cumplido en distintos aspectos a la hora de orientar las prioridades de la cooperación; y (iii) una evaluación del impacto del acuerdo en los intercambios comerciales (flujos de comercio, tratamiento de barreras comerciales, arreglo de diferencias, en su caso) e inversión.

La segunda problemática que se planteó fue si los acuerdos de asociación entre la UE y América Latina y el Caribe podían contribuir a la autonomía estratégica de ambas regiones, así como al refuerzo del multilateralismo frente a la crisis de la globalización y la rivalidad entre Estados Unidos y China. En este punto, la pretensión era que el estudio recogiera una valoración que profundiza en dos aspectos especialmente: por un lado, los acuerdos de asociación como herramientas de diversificación de las relaciones exteriores de las partes; y, por otro lado, la realidad y potencial por desplegar de los acuerdos de asociación para la concertación de políticas exteriores y en los foros multilaterales.

Finalmente, la tercera cuestión sobre la que se pretendía indagar fue el modo en el que los acuerdos de asociación podían contribuir a nuevos modelos de desarrollo pos-pandemia, a través de la transformación productiva y la convergencia regulatoria en favor de la digitalización, la inclusión social y la transición ecológica. Para ello, se invitaba a explorar el potencial de los acuerdos de asociación para dinamizar y coadyuvar a las transiciones (digital, ecológica y social) que, a raíz de la pandemia, se habían demostrado más necesaria si cabe. A este respecto, se sugería analizar el potencial de los acuerdos de asociación como instrumentos para la transformación productiva, la transferencia tecnológica y la mejora de la competitividad vía digitalización; así como para el diálogo de políticas y la convergencia en materia de normas y estándares en ámbitos como el empleo y los derechos sociales, el medio ambiente, la regulación de los servicios digitales, la protección de datos, entre otros.

Para cada uno de estos acuerdos se encargó un Documento de Trabajo (DT) a un equipo de especialistas birregional y multidisciplinar, que tenían tanto la lente de la ciencia política y las relaciones internacionales, como de la economía política internacional. El comité editorial del proyecto, con miembros de ambas fundaciones, además de su especialización académica, tuvo en consideración a la hora de elegir a cada uno de los especialistas el necesario equilibrio de género, disciplinar y de representación birregional. Así, tal y como se compila en el presente libro, el análisis de los acuerdos de asociación subregionales correspondió a Gerardo Caetano, profesor de la Universidad de la República (Uruguay) para el caso del Acuerdo de Asociación UE-Mercosur (capítulo 8); mientras Pedro Caldentey, profesor de la Universidad Loyola de Andalucía, asumió el trabajo correspondiente al acuerdo UE-Centroamérica (capítulo 3). En lo que respecta al EPA UE-Caribe, Jan Yves Remy, directora del Shridath Ramphal Centre for International Trade Law, Policy and Services de la University of the West Indies, y Junior Lodge, consultor independiente en materia de comercio y desarrollo, fueron los encargados de abordarlo (capítulo 2).

En lo que respecta a los acuerdos bilaterales de asociación en proceso de modernización, el acuerdo UE-México corrió a cargo de Enriqueta Serrano, profesora e investigadora del Programa de Estudios Políticos e Internacionales en El Colegio de San Luis (México) (capítulo 6);

y Beatriz Hernández, profesora asociada de la Universidad Diego Portales (Chile), por su parte, llevó a cabo el trabajo correspondiente al acuerdo UE-Chile (capítulo 4). Los otros acuerdos bilaterales que completan la red, se asumieron por parte de Alan Fairlie, profesor principal de la Pontificia Universidad Católica del Perú, para el Acuerdo “multipartes” –UE-Perú, UE-Colombia y UE-Ecuador– (capítulo 7); y por Antonio Romero, profesor de la Universidad de La Habana, para el Acuerdo sobre Diálogo Política y Cooperación UE-Cuba (capítulo 5).

Unos primeros borradores de estos trabajos se sometieron a discusión en una serie de talleres virtuales con distintos actores involucrados en estos acuerdos de asociación (*stakeholders*), co-organizados por la Fundación Carolina y la Fundación EU-LAC. En estos talleres, que tuvieron lugar desde el 20 de mayo al 2 de julio de 2021, se debatieron unos primeros avances, circulados con antelación, con un elenco diverso de *stakeholders* seleccionados para cada uno de los acuerdos: funcionarios/as del Servicio Europeo de Acción Externa (SEAE) y de la Dirección General de Comercio (DGTrade) y de la Dirección de Asociaciones Internacionales (DG-INTPA) de la Comisión Europea, funcionarios/as de los gobiernos involucrados y organismos internacionales y regionales, miembros de la Asamblea Eurolat y de las delegaciones del Parlamento Europeo que hacen seguimiento de la aplicación de los acuerdos, especialistas de la academia, representantes del sector privado, y organizaciones de la sociedad civil activas en la materia.

Tras los talleres, los manuscritos se revisaron respectivamente por sus autores/as para su publicación electrónica y en abierto como Documentos de Trabajo de la serie especial Fundación Carolina-Fundación EU-LAC. Los siete trabajos se han recopilado así en el presente volumen colectivo coeditado por ambas fundaciones, en la que también se incluye un capítulo inédito de conclusiones elaborado por los directores de ambas fundaciones, Adrián Bonilla y José Antonio Sanahuja (capítulo 9) que, en conjunto, genera un mapa analítico de los acuerdos de asociación entre la UE y sus socios en América Latina y el Caribe.

Dado el interés suscitado por el estudio, algunos de ellos han sido presentados en eventos abiertos al público, como el estudio sobre el Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, cuyo tratado cumplió este año 10 años de su firma. Concretamente, durante las Jornadas de Diálogo para el Desarrollo UE-Centroamérica que tuvieron lugar en junio de 2022 en Panamá, en el marco de su Presidencia Pro-Tempore del SICA.

Se presenta este volumen, pues, con la pretensión de seguir animando los imprescindibles debates que corresponden al momento geopolítico, y con la voluntad de aportar una contribución que puede resultar inspiradora para buscar soluciones a los retos sobre transición verde, energética, digital y socioeconómica que afronta la relación birregional y, con más precisión, la red de acuerdos de asociación UE-América Latina y el Caribe.

Unas palabras finales y no menos importantes de agradecimiento sincero a los ocho especialistas que han contribuido a nutrir el presente trabajo, así como a los respectivos equipos de la Fundación Carolina y la Fundación EU-LAC que han apoyado en labor por hacerlo posible.

## Referencias bibliográficas

- BONILLA, A. Y L. HERRERA-VINELLI (2020)** :“CELAC como vehículo estratégico de relacionamiento de China hacia América Latina (2011-2018)”, en *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, n.º 124 (abril de 2020), p. 173-198.
- BORRELL, J. (2020A)**: “Doctrina Sinatra”, en *Política Exterior*, nº197, Madrid, 1 de septiembre de 2020
- (2020B)**: “América Latina-Europa: la “otra” relación transatlántica”, en *Análisis Carolina* nº 51, Fundación Carolina, Madrid
- (2021)**: *European Foreign Policy in times of COVID-19*, Ed. Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas
- (2022A)**: *Staying on Course in Troubled Waters. EU Foreign Policy in 2021*, Ed. Servicio Europeo de Acción Exterior, Bruselas
- (2022B)**: “La estrategia contra Rusia está funcionando y debe mantenerse”, en *Project Syndicate*, disponible en: <https://www.project-syndicate.org/commentary/eu-west-sanctions-working-ukraine-armed-forces-advancing-by-josep-borrell-2022-09/spanish>
- CDH (2022)**: “Resolución aprobada por el Consejo de Derechos Humanos el 4 de marzo de 2022”, Consejo de Derechos Humanos, 49º periodo de sesiones, A/HRC/RES/49/14 de marzo de 2022. Disponible en: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G22/277/47/PDF/G2227747.pdf?OpenElement>
- CEPAL (2022)**: “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2022: dinámica y desafíos de la inversión para impulsar una recuperación sostenible e inclusiva”, Comisión Económica para América Latina, Santiago.
- COMISIÓN EUROPEA (2022)**: “Discurso sobre el estado de la Unión de 2022 pronunciado por la presidenta Von der Leyen”, Comisión Europea, Estrasburgo, 14 de septiembre de 2022. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH\\_22\\_5493](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/SPEECH_22_5493)
- EIU (2022)**: “Democracy Index 2021: the China challenge”, Economist Intelligence Unit, Londres
- FIERRO, L. (2022)**: “Relaciones Económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”, en *EU-LAC Policy Brief*, EU-LAC Foundation, Hamburgo, abril 2022.
- GONZÁLEZ, M. (2022)**: “Sánchez diseña una presidencia española de la UE descentralizada y preelectoral”, en *El País*, 17 de agosto de 2022
- NACIONES UNIDAS (2022)**: Resolución ES-11/1 de la Asamblea General “Agresión contra Ucrania”, A/RES/ES-11/1, 2 de marzo de 2022, adoptada conforme al procedimiento “Unidos por la Paz”, Nueva York.
- PIEPER, O. (2022)**: “EU plans charm offensive in Latin America – but is it too late?”, en *Deutsche Welle*, 25 de Agosto de 2022. Disponible en: <https://www.dw.com/en/eu-plans-charm-offensive-in-latin-america/a-62927238>
- ROMERO, C. A.; TOKATLIAN, J.G; LUJÁN, C.; GONZÁLEZ, G.; HIRST, M. (2022)**: “Cómo América Latina ve a Europa”, en *Nueva Sociedad, opinión*, abril 2022.

**SANAHUJA, J.**

**A. (2022):** *“La Unión Europea y América Latina: coyunturas críticas y nuevo contrato social”*, en *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, no 1 (8), Cartagena [en prensa].

**(2021):** *“Pacto verde y «Doctrina Sinatra»”* en *Nueva Sociedad* no 291, Buenos Aires, enero-febrero de 2021.

**SANAHUJA, J. A. Y RODRÍGUEZ D. (2021):** *“El acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”*, en *Análisis Carolina* no 20, Fundación Carolina, 2021.

**SANAHUJA, J. A.; STEFANONI, P. Y VERDES-MONTENEGRO F. (2022):** *“América Latina frente al 24-F ucraniano: entre la tradición diplomática y las tensiones políticas”*, *Documentos de trabajo* no 62 (2a época), Madrid, Fundación Carolina.

**SEAE (2021):** *“EU-LAC partenship”*, Servicio Europeo de Acción Exterior, Factsheets, Bruselas, noviembre de 2021

**(2020):** *“Comunicado conjunto: Reunión informal de ministros de Exteriores UE 27-América Latina y el Caribe”*, 14 de diciembre de 2020, formato híbrido, Berlín. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/eeas/comunicado-conjunto-reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el\\_es](https://www.eeas.europa.eu/eeas/comunicado-conjunto-reuni%C3%B3n-informal-de-ministros-de-exteriores-ue27-am%C3%A9rica-latina-y-el_es)

**VERDES-MONTENEGRO, F (2022):** *“La autonomía estratégica de la Unión Europea: ¿en qué lugar queda América Latina?”*, *Documentos de trabajo* n° 65 (2ª época), Madrid, Fundación Carolina

**WEISS, S. (2022):** *“Alemania vuelve su mirada de nuevo hacia México”*, en *Deutsche Welle*, 18 de septiembre de 2022. Disponible en: <https://www.dw.com/es/alemania-vuelve-su-mirada-de-nuevo-hacia-m%C3%A9xico/a-63154293>

## 2. LA PROMESA DE UNA ASOCIACIÓN RECALIFICADA ENTRE EL CARIBE Y LA UNIÓN EUROPEA

Junior Lodge  
Jan Yves Remy

### 1. Introducción

El Caribe y la Unión Europea (UE) mantienen una relación birregional formal desde la firma del Convenio de Lomé en 1975. Estas dos regiones son firmes defensoras del multilateralismo, de la integración regional, de la democracia y el Estado de derecho, además de reflejar vibrantes políticas multiétnicas y multilingües. Las dos regiones son también vecinas físicas, dada la presencia de Países y Territorios de Ultramar (PTU) y Regiones Ultraperiféricas (RUP) asociados a la UE. Las largas relaciones han dado lugar a la creación de profundos lazos políticos, económicos y culturales entre el Caribe y la UE.

La relación birregional ha evolucionado considerablemente a lo largo de los 45 años transcurridos, reflejando un entorno global recalibrado, la evolución de la membresía y las políticas de la UE y el Caribe (ahora Foro Caribeño de Estados de África, el Caribe y el Pacífico o CARIFORUM<sup>1</sup>), los avances en la integración regional del Caribe y las iteraciones de los acuerdos entre los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) y la UE. La UE sigue siendo uno de los principales socios comerciales del Caribe. Ocupa el tercer lugar como fuente de importaciones y el tercero como destino de las exportaciones<sup>2</sup>. La cooperación comercial y económica se reforzó con la firma del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-UE (CEPA, por sus siglas en inglés) en 2008. La UE también sigue siendo una fuente importante de cooperación al desarrollo para el Caribe, complementada por un régimen *sui generis* de gestión de proyectos que incluye la programación plurianual. Además, los lazos birregionales se han ampliado a nuevas áreas de esfuerzo multilateral conjunto, como el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático.

A pesar del largo y formal compromiso, la asociación CARIFORUM-UE no ha producido ni una profunda comprensión ni un apoyo universal en la conducción de las negociaciones multilaterales de cada uno. Por el contrario, la asociación muestra regularmente signos de malestar y de una posible tensión de bajo nivel. La implementación subóptima de la CEPA,

---

1 Los miembros del CARIFORUM son Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago. Este documento se centrará en la relación de la UE con los 15 miembros del CARIFORUM que son parte tanto del Acuerdo pos-Cotonú como del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-UE.

2 Comercio de mercancías COMEXT UE-CARIFORUM. Disponible en: [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/region/details\\_acp-caribbean-countries\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/region/details_acp-caribbean-countries_en.pdf) (consultado el 26 de abril de 2021). (Nota de redacción: Puede consultarse el portal actualizado en el siguiente vínculo: [https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/caribbean\\_en](https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/caribbean_en). Consultado el 26.09.2022)

las expectativas caribeñas de la UE de implementar el Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) y el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, y más recientemente, la designación por parte de la UE de algunos Estados caribeños como “jurisdicciones no cooperativas” son ejemplos de problemas que tensan la relación.

Este documento pretende evaluar la asociación entre el Caribe y la UE en términos de su contribución al comercio birregional y la cooperación económica para el desarrollo del Caribe, y las posibilidades de una asociación renovada teniendo en cuenta los nuevos impulsos que dan forma a la relación entre el CARIFORUM y la UE, incluyendo el Acuerdo pos-Cotonú, el Brexit, el Diálogo Político UE-ALC y las respuestas a la COVID-19. Se plantea un programa de desarrollo CARIFORUM-UE para impulsar la recuperación del Caribe tras la pandemia, con el valor adicional de aprovechar la promesa de la asociación revisada.

Este documento está estructurado en las siguientes cinco secciones principales, a saber: a) esbozar la atmósfera clave que influye en la relación entre el Caribe y la UE, en particular, la evolución de las relaciones ACP-UE y la aparición de nuevos impulsos que dan forma a esta atmósfera; b) examinar los resultados de la cooperación comercial y económica entre el CARIFORUM y la UE para llegar a la conclusión de que los avances económicos se han visto superados por una serie de oportunidades perdidas; c) delinear posibles elementos de una agenda de desarrollo CARIFORUM-UE que podría mitigar, si no superar, los reveses inducidos por la COVID-19 para el desarrollo sostenible del Caribe; d) destacar los retos a los que se enfrenta la creación de una asociación política CARIFORUM-UE; y e) observaciones finales que plantean propuestas sobre un marco institucional mejorado para gestionar la asociación CARIFORUM-UE.

## **2. La relación entre el Caribe y la UE**

### **2.1. Las relaciones UE-ACP como contexto**

#### **a. De Yaundé a pos-Cotonú**

La relación entre el Caribe y la UE se enmarca en una serie de convenios “Todos los ACP-UE”. El 28 de febrero de 1975, 46 países ACP y 9 Estados miembros de la Comunidad Económica Europea (CEE) firmaron el Convenio de Lomé. Entre los signatarios de ACP, se encuentran 6 países del Caribe: Bahamas, Barbados, Granada, Guyana, Jamaica, y Trinidad y Tobago. La adhesión del Reino Unido a la CEE en 1972 obligó a incluir las preferencias comerciales protegidas de la Mancomunidad en un pacto de comercio y desarrollo en el que participaban la CEE ampliada y las antiguas colonias británicas de África, el Caribe y el Pacífico.

El primer Convenio de Lomé incluía varias, entre ellas algunas políticas innovadoras radicales. Por ejemplo, el nuevo acuerdo concedía a los países ACP un acceso no recíproco al mercado de la CEE. Asimismo, los protocolos de productos agrícolas para el plátano, el ron y el azúcar conferían precios superiores a los del mercado mundial e ingresos suplementarios. El STABEX (Estabilización de los Ingresos de Exportación) protegió a los países ACP de

la caída de los ingresos de exportación de productos agrícolas y el Sistema de Estabilización de los Ingresos de Exportación de Minerales (SYSMIN) a las exportaciones de minerales. Al consagrar estas iniciativas primordiales surgidas de la Segunda y Tercera Conferencias de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), el Convenio de Lomé representó una plataforma radical para configurar las relaciones Norte-Sur (Toye, 2014 y UNCTAD, 1973).

Las posteriores revisiones de Lomé dieron lugar a cambios clave en la asociación ACP-UE, sobre todo la introducción del principio de que el acceso a la ayuda al desarrollo de la UE se supeditaba al mantenimiento de los valores políticos fundamentales. Los cambios en las relaciones ACP-UE reflejan las nuevas realidades mundiales, sobre todo la desaparición de la Guerra Fría, el auge de la globalización y la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), pero también los acontecimientos internos de la UE, como el Tratado de Maastricht, la incorporación de los antiguos países del bloque oriental como miembros de esta y el establecimiento del mercado único de la UE<sup>3</sup>.

El Acuerdo de Asociación de Cotonú (APC) sustituyó al Convenio de Lomé en el año 2000 y puso en marcha otra serie de cambios políticos importantes. Un ejemplo fue la inclusión del diálogo político como tercer pilar<sup>4</sup>, consagrando así los valores políticos como elemento central de la asociación ACP-UE. La incorporación de valores políticos complementó el apoyo de facto a las políticas del Consenso de Washington, sobre todo los Programas de Ajuste Estructural administrados por el Banco Mundial, las reformas económicas basadas en el mercado y la liberalización de los aranceles, cuyo objetivo es avanzar en “la integración de los países ACP en la economía mundial”. El paradigma de desarrollo de la APC elevó el apoyo a la integración regional de los países ACP, lo que no es de extrañar dado el entusiasmo de la UE por animar a sus socios de desarrollo a emular su propia marca de integración regional.

El Acuerdo pos-Cotonú (2021) puso en marcha otra serie de cambios importantes en la relación ACP-UE. En primer lugar, la asociación pretende ahora ser una “asociación entre iguales” con el objetivo de “generar resultados mutuamente beneficiosos”. Hay que tener en cuenta que el objetivo singular de la CPA de promover el desarrollo sostenible de los ACP se ha ampliado ahora a la UE. En segundo lugar, la financiación del Fondo Europeo de Desarrollo (FED) se ha visto eclipsada por la ayuda al desarrollo de la UE a los miembros de la Organización de Estados ACP (OACPS, por sus siglas en inglés), que se canaliza a través de la Europa Global: Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés) en el presupuesto general de la UE. En tercer lugar, el acuerdo insta a todas las Partes a mejorar la coordinación y la consulta para la acción en los organismos multilaterales pertinentes. En cuarto lugar, la estructura jurídica revisada prevé un enfoque de dos niveles: una Parte General que articula una serie de principios universales, mientras que se reserva un tratamiento más específico para los respectivos protocolos regionales de África, el Caribe y el Pacífico. Este enfoque diferenciado entre las regiones constituyentes de los países ACP permite, entre otras cosas, la posibilidad de convocar cumbres regionales, una

3 Véase: Hurt (2003), mientras que Kühnhardt (2016) señala que las principales revisiones del Convenio de Lomé reflejaron las cambiantes realidades geopolíticas y las respuestas políticas europeas.

4 Los otros dos pilares, comercio y cooperación al desarrollo, estuvieron presentes en Lomé 1.

perspectiva actualmente reservada a África. Por último, el marco institucional pos-Cotonú facilita a organizaciones regionales como la Comunidad del Caribe (CARICOM) y/o el CARIFORUM la posibilidad de obtener el estatus de observador.

La desaparición del FED refleja un cambio sustancial del enfoque de Yaundé/Lomé/Cotonú, con la pérdida de un instrumento específico de financiación del desarrollo reservado únicamente a los países ACP y a los Países y Territorios Ultraperiféricos (PTU) asociados a la UE<sup>5</sup>. Desde su inauguración en 1975, el FED ha generado 124.750 millones de euros en compromisos de los Estados miembros de la UE<sup>6</sup>. Más allá del volumen global de la ayuda de la UE, la normativa del FED también permitía a los contratistas ACP beneficiarse de un trato preferente, que incluía ventajas económicas para las ofertas que incluyeran empresas ACP, con un valor que aumentaba en función del nivel de participación económica de dichas empresas; la participación de ciudadanos de ACP como expertos técnicos, y un posible apoyo adicional a las empresas y expertos propiedad de los ACP. La pérdida de estas preferencias no solo implica la posible pérdida de oportunidades económicas, sino también la probabilidad de que disminuya la apropiación nacional de los proyectos financiados por la UE y administrados por empresas y expertos que no son de ACP.

Los pactos OACPS-UE de Lomé/Cotonú/pos-Cotonú han evolucionado continuamente a lo largo del tiempo, con la consecuencia de que el valor del trato comercial preferencial se ha desgastado considerablemente. La erosión de las preferencias ha sido impulsada por las negociaciones comerciales multilaterales, incluido el Acuerdo de Ginebra sobre el Plátano, que puso fin a una larga disputa comercial con los proveedores centroamericanos de NMF. Pero, además, el creciente número de acuerdos de libre comercio de la UE con los países en desarrollo<sup>7</sup> ha restado valor al acceso preferencial de los OACPS al mercado de la UE. Además, las reformas de las políticas internas de la UE han contribuido a la erosión de las preferencias, sobre todo la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) del mercado del azúcar de la UE, que eliminó a la UE como comprador de última instancia y el pago de precios garantizados y dio lugar a una reducción de los precios de mercado. La UE ha avanzado hasta convertirse en el mayor exportador mundial de productos agrícolas, y la Comisión Europea ha declarado que el bloque será autosuficiente en azúcar y potencialmente un exportador neto (Comisión Europea, 2020b)<sup>8</sup>. El azúcar es emblemático de una historia más amplia de las exportaciones agrícolas de la UE, que se han disparado de 72.700 millones de euros en 2002 a 185.100 millones en 2020 (Comisión Europea, 2021a), gracias tanto a una serie de reformas de la PAC que cambiaron el objetivo de la autosuficiencia por el de asegurar el acceso al mercado mundial y la aplicación de la Estrategia Global de la UE (Comisión Europea, 2006).

---

5 A menudo se pasa por alto que el FED fue también la principal fuente de financiación de la UE para los OT y los OCT.

6 Cálculos de los autores basados en Van Reisen (2012: 33).

7 Desde el año 2000, la UE ha negociado y aplicado acuerdos de libre comercio con los siguientes 15 países en desarrollo no pertenecientes a la OACPS: Argelia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Honduras, Guatemala, Jordania, México, Marruecos, Nicaragua, Panamá y Perú (véase: Comisión Europea, 2020a).

8 Según ese informe, se prevé que las importaciones de azúcar de la UE disminuyan de 2,3 millones de toneladas en 2017 a 1,4 millones de toneladas en 2030. Las exportaciones de los países ACP a la UE ya han disminuido drásticamente.

## b. Las relaciones ACP-UE en el contexto multilateral

En el ámbito multilateral, la asociación ACP-UE ha contribuido al establecimiento del Acuerdo de Facilitación del Comercio (AFC) de la OMC en 2013. La estrecha colaboración técnica ACP-UE dio lugar a la elaboración de un “enfoque de la Sección II”, que vincula la asunción de nuevas normas y obligaciones comerciales con el suministro de capacidad comercial (Lodge, 2014). Este nuevo modelo de trato especial y diferenciado podría ampliarse para abordar las limitaciones de la capacidad reguladora de los países en desarrollo en las negociaciones comerciales tanto bilaterales como multilaterales. Los países ACP también contribuyeron de manera significativa a la celebración del Acuerdo de París sobre el Cambio Climático, aunque los miembros del bloque ACP se organizaron en dos componentes principales, a saber, la Unión Africana y la Alianza de los Pequeños Estados Insulares (AOSIS, por sus siglas en inglés) (Betzold, Castro y Weiler, 2012).

A pesar de estos notables logros en las negociaciones multilaterales, el compromiso ACP-UE en estas ha sido más bien escaso. Las ocasionales declaraciones ministeriales conjuntas, por ejemplo, sobre el comercio multilateral, la financiación para el desarrollo, el cambio climático y los objetivos de desarrollo sostenible, no se han complementado con una acción y coordinación serias. Este limitado compromiso refleja, en parte, la incapacidad de extender el compromiso ACP-UE más allá de Bruselas y Ginebra<sup>9</sup>. También podría atribuirse a la limitada coherencia interna entre los Estados ACP el hecho de que los diplomáticos ACP con sede en otras capitales políticas mundiales clave, Nueva York y Ginebra, no celebren consultas periódicas con sus homólogos de Bruselas.

Sin embargo, el factor más importante que contribuye a la falta de una interacción más dinámica entre los países ACP y la UE en los asuntos mundiales se debe a que los socios no buscan enérgicamente una relación estratégica. En general, la UE espera el apoyo de los países ACP en cuestiones de política global, al citar la larga e histórica asociación, el apoyo *sui generis* a la cooperación al desarrollo y los valores políticos compartidos, incluida la plena aceptación del multilateralismo. En cambio, la ACP tiende a trabajar con el G77 y China como su principal socio en la agenda política basada en la ONU. Esto refleja en parte el marcado apoyo intelectual y político del G77 al Nuevo Orden Económico Internacional (Toye, 2014b).

Otro factor es el ascenso de China como socio económico y de ayuda al desarrollo. Por lo general, se considera que este país entrega la ayuda de manera incondicional (más precisamente, desvinculada del respeto a los valores políticos) y se abstiene de instruir a sus socios ACP sobre la necesidad de respetar las normas internacionales sobre medidas básicas de gobernanza, como la democracia, la defensa del Estado de derecho, y las elecciones libres y justas.

---

9 En el caso de Ginebra, el compromiso se limita a la OMC y no se extiende a otras organizaciones importantes con sede allí, como la UNCTAD, la OMPI o las sesiones del Consejo de Derechos Humanos de la ONU.

### c. Resultados comerciales ACP-UE

45 años después de la puesta en marcha de la asociación de Lomé/Cotonú, el comercio bilateral ACP-UE sigue reflejando los amplios contornos de la relación de intercambio colonial<sup>10</sup>. Es decir, la UE exporta bienes industriales a los ACP, mientras que las exportaciones de los ACP a la UE son productos primarios. El mejor ejemplo de ello son los datos comerciales más recientes basados en la Clasificación Uniforme del Comercio Internacional (CUCI), según los cuales las exportaciones de los países ACP en 2020 fueron productos primarios (74,6%), productos manufacturados (20,3%) y otros (5%). En cambio, los exportados de la UE fueron productos manufacturados (66,2%); productos primarios (31,5%) y otros (2,3%)<sup>11</sup>.

La evaluación de los resultados comerciales globales de los países ACP debe atenuarse con la enumeración de ejemplos específicos de cada país. Mauricio sigue siendo un raro ejemplo de país ACP que ha reconvertido su economía, pasando de las tradicionales exportaciones de productos básicos a nuevos sectores de servicios, como los servicios financieros, la salud y el turismo basado en la educación. Namibia exporta ahora carne de vacuno envasada al vacío en lugar de pedazos de carne de vacuno, mientras que Kenia exporta ramos de flores en lugar de flores a granel. Las exportaciones caribeñas de ron embotellado se han disparado, aunque el ron a granel sigue teniendo importancia comercial. Sin embargo, la mayoría de los Estados ACP no ha podido escapar de la doble trampa de la mayor competitividad comercial de la UE (inducida por una serie de nuevas políticas y medidas de la UE) y la creciente erosión del valor del trato preferencial de los ACP.

Hay factores que mitigan los decepcionantes resultados comerciales de los países ACP desde 1975. En primer lugar, el esquema de Lomé/Cotonú envió señales contradictorias a los agentes económicos de los países ACP. Por un lado, la concesión de un trato libre de derechos y de cuotas para los productos industriales fomentó la diversificación de las exportaciones y la industrialización de los países ACP. Por otro lado, la PAC generó unos precios en la UE considerablemente superiores a los del mercado mundial. Esto fue aún más exagerado en el caso de los Protocolos Especiales de Productos Básicos sobre el plátano, el ron y el azúcar, que ofrecían beneficios más allá de los aranceles preferenciales. El resultado fue que los países ACP se vieron más incentivados a mantener la producción de productos agrícolas.

En segundo lugar, los productos industriales de los países ACP se enfrentan a una pila creciente de barreras no arancelarias en el mercado de la UE, lo que hace que el costo del cumplimiento de los requisitos normativos sea excesivamente elevado (UNCTAD, 2002). En tercer lugar, fuera del AAE CARIFORUM-UE, la asociación ACP-UE nunca ha facilitado el aumento del comercio de servicios. Los países ACP no solo son grandes exportadores de servicios comercializables, sino que además se reconoce universalmente el fenómeno de la servificación, es decir, el aumento del valor de los servicios incorporados a los bienes físicos. En cuarto lugar, durante el periodo 1981-1986, tres productores de productos tropicales se

<sup>10</sup> Esta sección se basa en Lodge (2014).

<sup>11</sup> Los datos utilizados proceden de Comext de la UE con volúmenes de comercio ACP que incluyen a Sudáfrica. Disponible en: <https://webgate.ec.europa.eu/isdbresults/factsheets/region/detailsacp-total-african-caribbean-and-pacific-countriesen.pdf> (consultado el 30 de abril de 2021).

adhirieron a la UE (España, Portugal y Grecia), cuya competitividad de precios en relación con los ACP, la proximidad física a los principales mercados y el acceso a los beneficios de la PAC (es decir, a las subvenciones) arruinaron la competitividad de los ACP. En quinto lugar, sigue siendo difícil entrar en las cadenas de valor mundiales debido al peso y el costo cada vez mayores del cumplimiento de las exigencias normativas de la UE. En sexto lugar, los responsables políticos no han invertido en medidas para superar las numerosas limitaciones estructurales de la oferta a las que se enfrenta la mayoría de los productores de los países ACP. Esto incluye el marco normativo, el elevado costo del capital y la escasa infraestructura de apoyo al comercio<sup>12</sup>.

Por último, las sucesivas iteraciones del Acuerdo de Lomé/Cotonú dieron lugar a la reversión o a la disminución del valor comercial de las políticas revolucionarias iniciales, siendo la moderación de las disposiciones del STABEX un ejemplo destacado. El escaso número de países ACP que han desarrollado estrategias específicas para impulsar la diversificación económica también pone de manifiesto la profunda dependencia del Grupo con respecto a las preferencias comerciales de la UE.

## **2.2. Relaciones entre el Caribe y la UE**

### **a. Dinámica del CARIFORUM**

Las relaciones formales entre el Caribe y la UE se concretan a través de varias Estrategias de Asociación Conjunta del Caribe-UE. Se trata de marcos políticos que sirven para racionalizar las asignaciones regionales del FED recogidas en los respectivos Programas Indicativos Regionales del Caribe (PIRC). Antes de 1992, la Secretaría de la CARICOM actuaba como contraparte de la UE en la gestión de los fondos regionales del FED. El Foro Caribeño de Estados ACP (CARIFORUM) se creó en 1992 y se encargó de gestionar la relación con la UE, principalmente mediante la programación de los recursos regionales del FED. Este cambio reflejó la doble fuerza del mayor énfasis de Lomé IV en el fortalecimiento de la integración regional y la adhesión tanto de la República Dominicana como de Haití al Acuerdo de Georgetown y al Convenio de Lomé. El anclaje de la Dirección del CARIFORUM en la Secretaría de la CARICOM garantizó tanto el liderazgo continuado de la CARICOM como una medida de coherencia entre los organismos de integración y cooperación regionales del Caribe.

Con el tiempo, el papel de la Dirección del CARIFORUM se ha ampliado considerablemente, ya que la tarea inicial de gestionar la programación del PIRC se ha complementado con el apoyo al diálogo político y la cooperación comercial y económica entre el CARIFORUM y la UE<sup>13</sup>. La cooperación comercial y económica entre el CARIFORUM y la UE sigue estando definida principalmente por el CEPA y complementada por los acuerdos de Lomé/Cotonú. La acción birregional se enmarca en las Estrategias de Asociación Conjunta Caribe-UE, cuya

---

<sup>12</sup> Véase: Davenport et al. (1995) para un análisis de los resultados comerciales de los países ACP en el marco de Lomé y de las limitaciones.

<sup>13</sup> Las funciones de la Dirección se extienden ahora también a la gestión de las relaciones comerciales del CARIFORUM tras el Brexit del Reino Unido.

versión 2014-2020 enumera cinco grupos básicos, a saber: a) la integración regional; b) la reconstrucción de Haití; c) el cambio climático y las catástrofes naturales; d) la delincuencia y la seguridad, y e) la acción conjunta en los foros multilaterales con metas y objetivos elaborados para cada grupo.

## **b. Financiación de la UE en el Caribe**

En el marco del 11<sup>er</sup> PIRC se han ejecutado 22 proyectos<sup>14</sup>, entre los que se incluyen el apoyo técnico y administrativo a la aplicación de la CEPA y la cooperación regional; el apoyo a Caribbean Export en el desarrollo del sector privado de las exportaciones; el respaldo al Centro Regional de Asistencia Técnica del Caribe (CARTAC, por sus siglas en inglés) en materia de gobernanza financiera y reforma fiscal; el fortalecimiento del Corredor Biológico del Caribe (República Dominicana, Bahamas, Dominica, Haití y Jamaica); el programa de asistencia técnica en materia de energía sostenible en el Caribe; la mejora de la capacidad de los Estados del CARIFORUM en materia de cumplimiento financiero, recuperación de activos y ciberseguridad; la cooperación binacional Haití-República Dominicana; el apoyo al Mecanismo de Desastres Naturales; el apoyo a la mejora de los sistemas de justicia penal del Caribe; el respaldo al desarrollo de la industria del coco del Caribe; el refuerzo de la integración del CARICOM; el apoyo a los Estados del CARIFORUM en la aplicación de la CEPA; la promoción de la integración regional de la OECO; la mejora de la seguridad ciudadana y fronteriza, y el refuerzo de la gestión de los residuos sólidos. Esta impresionante lista de proyectos financiados por el décimo primer PIRC pone de manifiesto tanto la amplitud de las necesidades de desarrollo del Caribe como los límites de la eficacia de la ayuda cuando los recursos financieros están tan dispersos.

Estos esfuerzos regionales se complementaron con los PIN del 11<sup>o</sup> FED por valor de 736 millones de euros, de los cuales Haití recibió 374 millones. Al programar estas dotaciones nacionales, varios Estados del CARIFORUM optaron por dar prioridad a los sectores económicos. Por ejemplo, Antigua y Barbuda eligió la modernización fiscal; Barbados (desarrollo de competencias); República Dominicana (competitividad); Guyana (infraestructuras); Jamaica (gobernanza); Santa Lucía (desarrollo del sector privado), y Trinidad y Tobago (transición económica). Sin embargo, el valor de los respectivos PIN del Caribe (excepto el de Haití) ha disminuido sistemáticamente debido a que la UE aplica el principio de “asociaciones de desarrollo diferenciadas”<sup>15</sup>.

Una tercera fuente de financiación del FED proviene del acceso a los programas intra-ACP, por ejemplo, los programas BizClim y Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Entre las iniciativas financiadas figuran la convocatoria de los Foros Empresariales CARIFORUM-UE y el desarrollo de tres Indicaciones Geográficas (IG) en Guyana. Una cuarta opción proviene del Mecanismo de Inversión ACP-UE, de 5.000 millones de euros, que apoya la inversión directa

14 Esta información se basa en una comunicación privada con la Dirección del CARIFORUM.

15 Este enfoque se desarrolló por primera vez en la Comunicación de la Comisión Europea (2011) que limitaba la ayuda de la UE a los países de renta media-baja o media-alta designados por el Banco Mundial. Las disposiciones del Acuerdo de Asociación OACPS-UE invierten este enfoque de la UE.

en los sectores productivos de los países ACP a través de la financiación de préstamos directamente a las pymes o a los intermediarios financieros y la financiación de capital, garantías y bonificaciones de intereses. Las empresas caribeñas se beneficiaron de 430 millones de euros en préstamos administrados por este mecanismo gestionado por el Banco Europeo de Inversiones (BEI) durante el periodo 2014-2020.

Las subvenciones de la UE al CARIFORUM durante el periodo 2014-2020 ascendieron a un total de 1.500 millones de euros una vez que se tiene en cuenta el acceso a las líneas temáticas de la UE, como Erasmus Plus, el Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos, el Programa de Organizaciones de la Sociedad Civil y Autoridades Locales (OSCAL) y SOCIEUX+. Estas iniciativas financiadas por la UE se complementaron con programas costeados por algunos Estados miembros de la UE. El más notable fue Compete Caribbean, un programa de 40 millones de dólares que apoya el desarrollo del sector privado y cuyo principal donante es el Reino Unido. Este antiguo Estado miembro de la UE también diseñó y financió el Fondo Fiduciario de Ayuda al Comercio y a la Integración Regional del Caribe (CARTFund, por sus siglas en inglés), un mecanismo de financiación de diez millones de libras esterlinas que apoyó la aplicación del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME, por sus siglas en inglés) y la CEPA. Otro ejemplo es el apoyo de Alemania al desarrollo de las modalidades de seguimiento y evaluación de CEPA, además de apoyar el desarrollo del régimen OTC en el Caribe.

### **c. Iniciativas UE-ALC**

Los sucesivos acuerdos ACP-UE siguen siendo el principal vector de las relaciones entre el Caribe y la UE, pero ahora se han complementado con el marco UE-ALC. La asociación birregional formal comenzó en 1992 con la primera Cumbre UE-América Latina y el Caribe en Río de Janeiro, Brasil. Las seis cumbres posteriores se han complementado con una serie de reuniones ministeriales y han dado lugar a que la UE interactúe formalmente con la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC). El compromiso se centra en tres corrientes de actividades, a saber, el diálogo político, la gobernanza mundial y la cooperación técnica.

En muchos aspectos, la relación de la UE con la CELAC refleja aquella de la asociación con los países ACP. Por ejemplo, el contenido de la Declaración de Bruselas de la Cumbre UE-CELAC de 2015, “Modelar nuestro futuro común: trabajar juntos para lograr sociedades prósperas, cohesionadas y sostenibles para nuestros ciudadanos”, está repleto de referencias a valores políticos como la reafirmación de la igualdad soberana, el fortalecimiento del multilateralismo y el respeto del derecho internacional; la promoción y protección de los derechos humanos; el compromiso de erradicar la pobreza; la reafirmación de la adhesión a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) y la lucha contra el cambio climático; y el fortalecimiento de la lucha contra la corrupción. Desde una perspectiva estrechamente caribeña, el alcance y el contenido compartidos entre las respectivas asociaciones de la UE con los países ACP y la CELAC sugieren un grado de coherencia política.

A pesar de la similar orientación política de las respectivas asociaciones de la UE con los países ACP y la CELAC, el tratamiento de los instrumentos de cooperación al desarrollo de la UE refleja una importante diferencia. En particular, la estructura de Lomé/Cotonú establece un compromiso jurídicamente vinculante sobre la ayuda de la UE, mientras que la relación de la CELAC carece de esa seguridad jurídica. Además, la ayuda a la CELAC procede del Instrumento de Cooperación al Desarrollo de la UE, mientras que el apoyo al Caribe procede del FED<sup>16</sup>. La diferencia en el instrumento de financiación de la UE limita la posibilidad de llevar a cabo una cooperación triangular efectiva entre las regiones del Caribe, la UE y América Latina. De hecho, esta división en los instrumentos de financiación del desarrollo de la UE limita la perspectiva efectiva de unas mayores relaciones entre la CARICOM, la República Dominicana y la UE con Cuba. Este resultado no solo no es óptimo, sino que no se ajusta a las declaraciones de la CELAC-UE sobre la promoción de la cooperación Sur-Sur. La introducción del Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDICI, por sus siglas en inglés) uniforme en el Marco Financiero Plurianual 2021-2027 debería facilitar un compromiso mayor y coherente entre todos los miembros del CARIFORUM.

### 3. Marco de política comercial de Caribe-UE

Los intercambios comerciales entre el Caribe y la UE se enmarcan actualmente en el AAE CARIFORUM-UE. Las negociaciones de este acuerdo comercial estaban condicionadas por el artículo 36.1 del Acuerdo de Cotonú, que exigía el “establecimiento de relaciones comerciales compatibles con la OMC”. En un principio, el CARIFORUM apoyó la negociación de un acuerdo de libre comercio entre la UE y los países ACP, pero no consiguió que los países ACP se unieran ni que la UE se interesara por este. El artículo 37.6 del PAC exigía a la UE que examinara alternativas al AAE que fueran equivalentes a los acuerdos comerciales existentes y se ajustaran a las normas de la OMC, en cuanto a los países que no fueran PMA y que no estuvieran dispuestos a iniciar negociaciones de AAE. Esta disposición no condujo a la identificación de alternativas más allá del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)<sup>17</sup> como acuerdo comercial alternativo con la UE. Sin embargo, esta opción se descartó debido a una serie de características poco atractivas, entre ellas: a) su base no contractual, ya que la UE conserva su derecho soberano a modificar sus disposiciones o a retirar las preferencias; b) su aplicación limitada a las mercancías, lo que ignoraría el comercio de servicios, en el que los países caribeños tienen importantes intereses económicos; c) los umbrales más bajos para desencadenar las medidas de defensa comercial de la UE; d) su oferta de beneficios comerciales que son comercialmente menos atractivos que el régimen comercial ACP-UE de entonces.

El CEPA fue firmado por todas las Partes el 15 de octubre de 2008, excepto por Guyana (20 de octubre de 2008) y Haití (10 de diciembre de 2009). El pacto de comercio y desarrollo introdujo varias novedades políticas, entre las que destacan la liberalización comercial recí-

16 Hay que señalar que los acuerdos pos-Cotonú han suprimido los Protocolos Financieros que siempre han acompañado a los anteriores convenios ACP-UE, y el FED está ahora integrado en el presupuesto de la UE.

17 Los SPG son sistemas comerciales unilaterales administrados por los países industrializados que conceden a los países en desarrollo una reducción total o parcial de los aranceles.

proca, el desmantelamiento de los protocolos especiales sobre productos agrícolas y la recalibración de las relaciones comerciales, que pasaron de ser un marco exclusivamente ACP-UE a establecer acuerdos comerciales específicos para cada país o región. En concreto, el CEPA permitió una liberalización comercial asimétrica, ya que la UE liberalizó el 100% de todas las importaciones de bienes del CARIFORUM, mientras que el CARIFORUM liberalizó el 86,9% de sus importaciones de la UE (Silva, 2014). El compromiso de liberalización arancelaria del CARIFORUM oculta variaciones significativas entre los Estados caribeños. La República Dominicana liberaliza el 95% en contraste con el 61% de Belice, por ejemplo. La OECO y Belice podrían liberalizar bastante menos gracias tanto a la concesión a la República Dominicana de la paridad del Tratado de Libre Comercio de América Central (CAFTA) con la UE como a su papel como la fuente caribeña más importante de importaciones de la UE.

La elaboración de la oferta de liberalización arancelaria del CARIFORUM se basó en gran medida en dos consideraciones: la sensibilidad a los ingresos y la protección de la producción nacional<sup>18</sup>. Las importaciones de la UE que contribuían en gran medida a los ingresos por derechos de importación fueron empujadas a la cesta de liberalización de 15 o 20 años. Del mismo modo, el CEPA permite un calendario atemperado para el desmantelamiento de los Otros Derechos y Cargas (ODC), incluyendo una moratoria de siete años tras la entrada en vigor del acuerdo. En cuanto a la protección de la producción nacional, más del 75% de las exportaciones agrícolas de la UE al Caribe están permanentemente excluidas de la liberalización arancelaria, con lo que se protege una importante industria al tiempo que se refuerza el interés caribeño por impulsar la seguridad alimentaria. Además, se respeta la protección de la industria naciente prevista en el artículo 164 del Tratado revisado de Chaguaramas y se amplía para incluir a Guyana.

El CEPA prevé un enfoque relativamente estándar para la liberalización del comercio de servicios con su uso de la propuesta W120 (Lista de clasificación sectorial de servicios) de la OMC para la inclusión en la lista de compromisos, la inserción de cláusulas de trato nacional y las limitaciones de acceso al mercado del tipo GATS XVI. También en este caso, el calendario de liberalización de ambas partes aplica el principio de reciprocidad, ya que la UE liberaliza el 90% de los sectores W120 y el CARIFORUM el 65% (para los PMA designados por la CARICOM<sup>19</sup>) y el 75% para el resto de las partes del Caribe. Bahamas y Haití obtuvieron una dispensa especial para presentar sus respectivos compromisos en materia de servicios e inversión seis meses después de la firma del CEPA.

El acuerdo también establece una agenda integrada para la búsqueda de niveles adicionales de liberalización en el comercio de servicios. Los sectores específicos liberalizados por el CARIFORUM incluyen los servicios vinculados a la agricultura, la industria manufacturera y los servicios públicos. En cambio, la UE siguió un enfoque de lista positiva con compromisos programados en servicios empresariales, de comunicación, de construcción, de distribución, educativos y sociales financiados con fondos privados, financieros, medioambientales, turísticos y de transporte. Las normas de inversión del CEPA se aplican a todas las inversio-

<sup>18</sup> Esta sección se basa en gran medida en Sauvé y Ward (2009).

<sup>19</sup> Los PMA designados por la CARICOM que forman parte del CEPA son Antigua y Barbuda, Belice, Dominica, Granada, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas.

nes, tanto en el sector de los servicios como en otros, por lo que no se limitan a la definición convencional de presencia comercial del Modo III del AGCS, que se refiere únicamente a los servicios (Chaitoo, 2011). Además, los compromisos de inversión del CARIFORUM se adhieren a un enfoque de lista negativa por el que solo se citan las excepciones y las medidas no conformes, mientras que todos los demás sectores se liberalizan.

Un protocolo sobre cooperación cultural anexo al CEPA complementa las disposiciones de acceso al mercado de los servicios culturales. El protocolo pretende facilitar una mayor cooperación entre el CARIFORUM y la UE en todos los servicios culturales, con disposiciones especiales para el sector audiovisual. En concreto, apoya la celebración de acuerdos de coproducción mediante el establecimiento de requisitos mínimos de contenido favorables. Además, los productores caribeños de productos audiovisuales podrían optar a la financiación de los Estados miembros de la UE una vez concluidos los acuerdos de coproducción. La perspectiva de que los productores culturales del Caribe se beneficien también de la formación y la colaboración en proyectos constituye otro ejemplo de la importancia potencial del Protocolo de Cooperación Cultural.

Además de la liberalización recíproca, aunque asimétrica, de bienes y servicios, el CEPA abarca también una serie de cuestiones reglamentarias. Se trata de las clásicas medidas de defensa comercial (salvaguardias y medidas compensatorias), la facilitación del comercio, los obstáculos técnicos al comercio y los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (denominados comercio e innovación), la política de competencia (reducida a la cooperación) y la contratación pública (limitada a la transparencia). Los compromisos del acuerdo —tanto en materia de comercio y medio ambiente como de comercio y trabajo— se basan en la aplicación efectiva de los acuerdos internacionales. Además, las Partes se comprometen a no reducir las normas sociales ni medioambientales para fomentar el comercio o la inversión extranjera directa.

El CEPA pretende apuntalar el desarrollo del Caribe mediante la elaboración de normas comerciales y el apoyo al establecimiento de regímenes de regulación comercial. En consecuencia, las disposiciones de cada capítulo del comercio se complementan con la enumeración de las necesidades específicas de capacidad comercial del Caribe. Otra manifestación de la aspiración de desarrollo del CEPA es el objetivo de reforzar la integración económica del CARIFORUM. Este objetivo se expresa como el intento general de establecer regímenes comerciales regionales y el uso de disposiciones de preferencia regional que comprometen a los países del CARIFORUM a concederse mutuamente los mismos compromisos de liberalización otorgados a la UE, tanto en bienes como en servicios. Un último ejemplo del objetivo de profundizar en la integración económica caribeña procede de los calendarios de liberalización del CARIFORUM, tanto de bienes como de servicios, que superan el ALC CARICOM-DR, un acuerdo comercial poco ambicioso en cuanto a la profundidad de los compromisos, su limitado alcance y su anémica aplicación.

### 3.1. Resultados del comercio entre el CARIFORUM y la UE

Más de 12 años después de la entrada en vigor del CEPA, el acuerdo no ha dado los beneficios prometidos. Según la evaluación del acuerdo realizada por la CE en 2021, el valor del comercio de mercancías CARIFORUM-UE ha disminuido de 9.500 millones de euros en 2008 a 8.828 millones de euros en 2020<sup>20</sup>. Sin embargo, esta cifra oculta el hecho de que el comercio total alcanzó un máximo de 11.631 millones de euros en 2009 y cayó a un mínimo de 8.370 millones de euros en 2011. El valor medio del comercio bi-lateral CARIFORUM-UE desde 2010 asciende a 9.710 millones de euros, lo que confirma una vez más que el acuerdo no ha facilitado un aumento considerable del comercio bilateral. Más alarmante aún es el hecho de que las exportaciones caribeñas no han crecido. En 2020, las exportaciones del CARIFORUM a la UE se valoraron en 3.398 millones de euros, lo que supone un descenso respecto a 2010, cuando la región exportó 3.498 millones de euros. Es aleccionador observar que las exportaciones del CARIFORUM alcanzaron su punto máximo en 2013 y 2019, con valores de 4.430 y 4.580 millones de euros, respectivamente.

Una revisión superficial de los datos comerciales indica que las exportaciones de la UE han tenido un comportamiento considerablemente mejor que las del CARIFORUM durante el periodo 2010-2020. Durante este, las exportaciones de la UE oscilaron entre un máximo de 7.051 millones de euros en 2019 y un mínimo de 4.513 millones en 2014. Lo más significativo es que la aplicación del CEPA ha hecho que la UE pase de un déficit comercial de 1.495 millones de euros en 2008 a un superávit de 2.032 millones de euros en 2020. Los discretos resultados de las exportaciones del CARIFORUM ocultan el hecho de que varios de sus miembros —como Antigua y Barbuda, Belice, República Dominicana, Granada y Guyana— han registrado notables aumentos en el valor de las exportaciones en los últimos diez años.

Los resultados generales de las exportaciones de mercancías del CARIFORUM podrían atribuirse a una combinación de precios energéticos a la baja, efectos sostenidos de la recesión económica mundial y cambios en los regímenes de importación de productos básicos de la UE. Sin embargo, el aumento de las exportaciones de la UE no debe sorprender, dado el beneficio que supone la liberalización del acceso al mercado caribeño y el aumento sostenido de la competitividad de la producción agrícola gracias a la reforma de la Política Agrícola Común (PAC). Prueba de ello es el importante aumento de las exportaciones de productos alimentarios de la UE al Caribe desde la entrada en vigor del CEPA.

Los datos del comercio de mercancías basados en los grupos de productos de la CUCI también ponen de manifiesto otra faceta de los resultados no óptimos del acuerdo, a saber, que la estructura tradicional del comercio permanece intacta. Las exportaciones del CARIFORUM a la UE en 2020 están dominadas por los productos primarios (63,5%) y los productos manufacturados representan el 32%. Las principales exportaciones del CARIFORUM son el gas natural licuado, el metanol, la alúmina, el plátano, el azúcar y el ron. Las exportaciones

---

<sup>20</sup> Nota de redacción: Estudio se encuentra disponible solo en idioma inglés en: European Commission, Directorate-General for Trade, Plaisier, N., Shafique, T., Fuenfzig, M. (2021). Ex-post evaluation of the EPA between the EU and its Member States and the CARIFORUM Member States : final report : executive summary, Publications Office. <https://data.europa.eu/doi/10.2781/496341>.

de la UE al CARIFORUM reflejan la situación inversa, con un 68,5% de productos manufacturados y un 28% de productos primarios.

Las exportaciones de servicios del CARIFORUM a la UE han crecido considerablemente, en contraste con las exportaciones de mercancías. Según los datos de Eurostat, las exportaciones de servicios del CARIFORUM crecieron de 22.295 millones de euros en 2015 a 29.845 millones de euros en 2019. En cambio, las exportaciones de servicios de la UE crecieron más rápidamente, aunque partiendo de una base más baja, pasando de 3.026 millones de euros en 2015 a 5.661 millones de euros en 2019. Los datos confirman el creciente peso económico de las cifras de exportación de servicios para la mayoría de las economías del Caribe.

Un estudio del BID (2016) simuló el posible impacto en las economías del Caribe debido a la salida del Reino Unido de la UE (Brexit). Los resultados del impacto previsto en tres áreas de actividades económicas —comercio de mercancías, llegadas de turistas y remesas— detectaron un impacto económico insignificante en el Caribe. En un aspecto, los resultados son sorprendentes dada la importancia del Reino Unido como destino comercial de las exportaciones caribeñas. Obsérvese, por ejemplo, que la participación del Reino Unido en las importaciones de mercancías de la UE en 2017 para Granada, Guyana y Jamaica fue del 97,2%, 63,5% y 76,6%. En el caso de los servicios, el Reino Unido representó el 12,89% de las exportaciones del CARIFORUM a la UE en 2019, ligeramente inferior a la cuota correspondiente del 13,58% en 2010.

Sin embargo, el impacto económico esperado del Brexit se ha visto fuertemente atenuado por la prórroga de las preferencias comerciales del CEPA a través del Acuerdo de Asociación Económica CARIFORUM-Reino Unido. De todas maneras, es innegable que el Brexit ha reducido el valor económico de los acuerdos comerciales entre el Caribe y la UE. Además, el informe de la Comisión de la Unión Europea de la Cámara de los Lores sobre el comercio pos-Brexit enumeró varias novedades negativas para las cadenas de suministro de los países ACP, con exportaciones afectadas tales como la horticultura fresca, la floricultura y los productos pesqueros. Además, la UE y el Reino Unido no lograron acordar una acumulación diagonal, un hecho que vuelve a limitar las perspectivas de un comercio triangular Caribe-UE-Reino Unido.

### **3.2. Evaluación del CEPA**

El CEPA ofrecía la oportunidad de recalibrar las relaciones comerciales entre el CARIFORUM y la UE al pasar a una liberalización comercial asimétrica, desarrollar un mayor número de disciplinas comerciales, promover una creciente integración económica en el Caribe y complementar las normas comerciales con necesidades de apoyo comercial específicas. Sin embargo, estas nobles ambiciones se ven parcialmente empañadas por un diseño defectuoso. Por ejemplo, los compromisos de servicios del CARIFORUM por países reflejan una oportunidad perdida de desarrollar un espacio económico integrado del CARIFORUM. Además de limitar las perspectivas de una mayor integración económica en el Caribe, la naturaleza de los calendarios de servicios del CEPA en el Caribe también limita la capacidad de

la región para atraer inversiones de empresas con sede en la UE (Chaitoo, 2011). Asimismo, varias normas de este tipo, en el comercio de servicios, no lograron replicar los enfoques más ambiciosos emanados de las negociaciones en la OMC o en otros TLC<sup>21</sup>.

Doce años después de la firma del CEPA, su aplicación sigue siendo incompleta. Como se señala en la segunda evaluación del acuerdo (2021), algunos países del CARIFORUM no han reducido los aranceles sobre las importaciones de la UE o siguen manteniendo derechos de exportación y restricciones cuantitativas. Además, varios signatarios caribeños no han aplicado los compromisos de preferencia regional tanto para los bienes como para los servicios, ni han implementado plenamente las disposiciones sobre protección de datos personales, contratación pública, política de competencia, inversión, comercio electrónico y propiedad intelectual. La UE tampoco ha respetado plenamente sus compromisos en materia del CEPA, y un ejemplo de ello es la ratificación alemana del acuerdo en 2018. Este retraso legislativo hizo que los proveedores de servicios profesionales del CARIFORUM se vieran privados *de facto* de la posibilidad de beneficiarse de los compromisos de servicios del CEPA en ese importante Estado miembro de la UE. De hecho, la mayoría de los Estados miembros de la UE no han establecido la normativa necesaria para facilitar la entrada de los operadores caribeños en los 29 sectores de proveedores de servicios contractuales y los 11 de profesionales independientes liberalizados por la UE.

El escaso avance del proceso de integración del CARIFORUM constituye otra causa del restringido impacto del CEPA. Los elementos clave del Mercado y Economía Únicos de la CARICOM (CSME) aún no se han aplicado, sobre todo en lo que respecta al comercio electrónico, la contratación pública, el tratamiento de los bienes producidos en las zonas francas, la libre circulación de bienes y servicios, y la inversión. Han surgido algunas iniciativas caribeñas para reforzar la integración económica, entre las que destaca la creación de la Unión Económica de la OECO. La promulgación por parte de la CARICOM de un acuerdo multilateral de servicios aéreos es un paso más hacia una mayor integración económica del Caribe, ya que pretende establecer un mercado único mediante la adopción de normas uniformes y la concesión de licencias y certificaciones homogéneas al personal de aviación. Cabe recordar que el fortalecimiento de la integración económica del Caribe no es solo un objetivo que el acuerdo debe apoyar, sino también una condición necesaria para aprovechar plenamente los nuevos tratados comerciales con la UE. El establecimiento de un espacio económico caribeño más integrado promueve la competitividad de los precios de las exportaciones del CARIFORUM e incentiva una creciente afluencia de inversiones extranjeras directas.

Además, la aplicación del CEPA del CARIFORUM se ha limitado, con la notable excepción de la República Dominicana, al cumplimiento mecánico de los compromisos legales del acuerdo. Este enfoque ignora el uso de los acuerdos comerciales para impulsar reformas económicas profundas que aumenten la competitividad y refuercen las capacidades productivas y reguladoras. Dicho planteamiento restringido ha dado lugar a esfuerzos limitados

---

<sup>21</sup> Por ejemplo, Sauvé y Ward (2009) señalan que los procedimientos sobre regulación nacional no coinciden con los ya consagrados en el AGCS ni codifican el acuerdo ya alcanzado en el Grupo de Trabajo sobre Regulación Nacional del AGCS. Los autores también afirman que las disposiciones del CEPA sobre el comercio electrónico carecen del enfoque detallado de los ALC ya negociados por EE.UU. en su momento.

para promulgar una reforma fiscal, a pesar de que los miembros del CARIFORUM dependen en gran medida de los impuestos comerciales. Este descuido es aún más preocupante si se tiene en cuenta el trabajo realizado en materia de gobernanza financiera por Cartac, un servicio de asistencia técnica gestionado por el FMI y financiado por la UE.

La aplicación poco ambiciosa del CEPA también produjo el fracaso de la elaboración y aplicación de estrategias sectoriales. Un estudio encargado por el BID sobre los servicios de entretenimiento en el Caribe (Chaitoo, 2011) puso de manifiesto la necesidad de poner en marcha varias iniciativas si se quiere hacer un uso efectivo del acceso al mercado de la UE. Las recomendaciones específicas incluían la armonización de los procedimientos aduaneros y la certificación común, la eliminación de los derechos de importación y otras cargas sobre los insumos utilizados en la industria creativa, el desarrollo de normas del sector mediante el fortalecimiento de las asociaciones de la industria creativa y la formulación de estrategias destinadas a vincular las industrias creativas con otros sectores económicos clave. No se han encontrado pruebas que conviertan estas recomendaciones en políticas. Como sostienen Burri y Nurse (2019), la aplicación efectiva del CEPA sobre los productos culturales justificaba un enfoque más proactivo con el fin de crear oportunidades de mercado y facilitar las relaciones comerciales.

## **4. Perspectivas de recuperación y desarrollo del Caribe tras la pandemia**

### **4.1. Resultados económicos recientes en el Caribe**

Los países del CARIFORUM presentan las características tradicionales de las economías pequeñas y vulnerables: dependen del comercio y de las preferencias, tienen una diversificación limitada de las exportaciones, tanto en términos de mercados como de productos, y una baja competitividad de precios<sup>22</sup>. Estas debilidades estructurales de las pequeñas economías caribeñas se ven agravadas por el carácter geográficamente no contiguo de la región, que ahoga la perspectiva de una mayor integración económica. Más allá de estas limitaciones subyacentes, la pandemia de la COVID-19 ha cobrado un alto precio en cuanto a vidas humanas perdidas, sobrecargas en los sistemas sanitarios y hemorragia de ingresos fiscales. La pérdida de ingresos fiscales de los gobiernos caribeños debe considerarse en un contexto en el que la mayoría de los países de la región ya sufren un espacio fiscal muy reducido y una elevada deuda pública.

La mayoría de los Estados caribeños han instituido modestos paquetes de estímulo y se prevé que el PIB del Caribe se contraiga un 6,2% en 2020, la recesión más profunda en más de medio siglo (Srinivasan *et al.*, 2020). El FMI estima que las economías dependientes del turismo (Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Dominica, Granada, Haití, Jamaica,

---

22 Winters y Martins (2004) enumeran los retos comerciales estructurales a los que se enfrentan las economías pequeñas y vulnerables.

San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas)<sup>23</sup> sufrirán un descenso del 10,1% del PIB en 2020, en contraste con los exportadores de materias primas (Guyana, Surinam, y Trinidad y Tobago) que se hundirán un 4,7%. La recuperación económica en 2021 debería suponer para los exportadores de materias primas un aumento del 6% del PIB, mientras que las economías dependientes del turismo deberían experimentar un crecimiento del 1,4%. De hecho, se espera que las economías caribeñas dependientes del turismo sean las últimas en recuperarse (solo en 2024) debido a su lenta reanudación (Werner, Komatsuzaki y Pizzinelli, 2021). También hay que señalar que el repunte económico previsto debe considerarse en un contexto de tasas de crecimiento anémicas del PIB caribeño, tanto para los países dependientes del turismo como para los exportadores de materias primas, desde mediados de la década de 2010.

La resiliencia económica y medioambiental del Caribe se ve comprometida en serie por los huracanes y las catástrofes naturales. La erupción del 9 de abril de 2021 del volcán La Soufrière en San Vicente es solo el ejemplo más reciente de la vulnerabilidad económica y medioambiental del Caribe. El costo económico de las catástrofes naturales para la zona superó los 22.000 millones de dólares entre 1950 y 2016, el 38% de todas las catástrofes similares a nivel mundial. Se calcula que el huracán María le costó a Dominica el 225% de su PIB, mientras que los daños causados por el huracán en Granada en 2004 fueron del 200% del PIB. Los enormes costos de reconstrucción se ven agravados por los bajos pagos de los seguros en relación con los daños causados (Ötker y Srinivasan, 2018).

Werner et al. (2021) estiman que la pobreza en América Latina y el Caribe ha aumentado en 19 millones de personas y la desigualdad lo ha hecho en un 5% en comparación con los niveles anteriores a la crisis. Cerca de 12 millones de alumnos de 29 países del Caribe se han visto afectados por el cierre temporal de escuelas, lo que sugiere que la pandemia provocará daños a largo plazo en el capital humano (Dillon et al., 2020). El Análisis Común Multipaís de las Naciones Unidas de 2021 ofrece pruebas de que los países del Caribe están experimentando un fuerte retroceso en la consecución de sus respectivas metas de los ODS. El informe de la ONU también concluye que la COVID-19 aumentó los niveles de desigualdades económicas, sociales y de género, y las múltiples formas de vulnerabilidad.

El FMI calcula que, a pesar de la liberación de un considerable apoyo financiero por parte de los socios internacionales para el desarrollo, muchos países del Caribe siguen enfrentándose a una brecha debido a los crecientes déficits fiscales y al endurecimiento de las condiciones de préstamo a medida que persiste la crisis. De hecho, el IFI estima que el déficit de financiación de la región asciende a unos 4.000 millones de dólares, es decir, el 4,8% del PIB regional de 2020, con el riesgo siempre presente de las catástrofes naturales, que puede aumentar esa suma (Srinivasan, Muñoz y Ding, 2021). El riesgo de evitar los daños a largo plazo de la pandemia de la COVID-19 para el desarrollo del Caribe justifica que tanto el CARIFORUM como la UE consideren seriamente un enfoque radicalmente diferente en su asociación.

---

23 Este análisis del FMI no incluye a la República Dominicana, ya que el país está agrupado con Centroamérica por la IFI con sede en Washington.

## Apoyo de la UE al Caribe por la COVID-19

La UE desarrolló una respuesta global a la COVID-19 desplegando un enfoque de Equipo Europa para reunir recursos de la Comisión Europea, los Estados miembros de la UE y las instituciones financieras europeas<sup>24</sup>. La UE ha reunido 38.500 millones de euros para apoyar a los países en desarrollo con un desembolso acelerado para hacer frente a los retos inmediatos de la COVID-19. En el caso del Caribe, la Dirección General de Asociaciones Internacionales (DG INTPA, por sus siglas en inglés) administró 367 millones de euros de ayuda, de los cuales el 86% se destinó a la recuperación social y económica y el 14% restante a la salud. El apoyo por la COVID-19 de la UE al Caribe se centró en dos prioridades principales: el impacto sanitario (equipos, formación, sistemas sanitarios, vacunas) y el impacto socioeconómico (protección social, funcionamiento del Estado, liquidez para el tesoro, pyme e impacto de género)<sup>25</sup>.

La UE ha concedido ocho millones de euros a la Agencia de Salud Pública del Caribe (CARPHA, por sus siglas en inglés) con el fin de conseguir material de protección, reactivos para pruebas, material de laboratorio, tratamiento y vacunas, así como apoyo para aumentar el personal sanitario y la concienciación pública. La ayuda de la UE también contribuyó a la compra directa de 1,2 millones de dosis de inyecciones de la COVID-19 a través de Covax. En un esfuerzo por limitar el impacto socioeconómico, el apoyo de la UE se ha centrado en la financiación del desarrollo del sector privado, la ayuda a los países para hacer frente a la reducción del espacio fiscal y generar un rápido impacto macroeconómico, y la reducción del costo de los seguros de riesgo de los países que participan en el Fondo de Seguros contra Riesgos de Catástrofes del Caribe (CCRIF, por sus siglas en inglés)<sup>26</sup>. Las Operaciones Europeas de Protección Civil y Ayuda Humanitaria (ECHO, por sus siglas en inglés) también administraron la ayuda de emergencia al distribuir alimentos y equipos de protección a la República Dominicana y a los migrantes haitianos en ese país. Además, se dirigieron intervenciones específicas en Haití que se centraron en el equipamiento sanitario, la formación y la logística, además de la construcción de un puente aéreo tanto para el personal humanitario como para la entrega de cargas que salvan vidas.

## 4.2. Resumen de las disposiciones pos-Cotonú

El Acuerdo pos-Cotonú representa en muchos aspectos un cambio radical respecto a los anteriores acuerdos de asociación ACP-UE. En primer lugar, el adopta una forma híbrida de un marco político general aplicable a todos los signatarios (Parte General) que coexiste

24 Véase: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/topics/eu-global-response-covid-19en>.

25 Véase: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/stories/eu-supports-caribbeans-fight-against-covid-19en>.

26 Véase también: <https://ec.europa.eu/international-partnerships/stories/covid-19-crisis-european-union-provides-help-caribbean-ahead-years-hurricane-seasonen>.

con disposiciones específicas de cada región/continente ancladas en los respectivos protocolos regionales. En segundo lugar, el nuevo acuerdo pretende dar un vuelco a la anterior construcción donante-cliente acentuando una asociación política, tal y como se recoge en el artículo 1.1, “este Acuerdo establece una asociación política reforzada entre las Partes para generar resultados mutuamente beneficiosos sobre intereses comunes y entrecruzados de acuerdo con sus valores compartidos”<sup>27</sup>. En tercer lugar, se ha prescindido del FED, exclusivo para los países ACP, y se ha sustituido por el NDICI, que financiará toda la ayuda europea al desarrollo. Esto refleja no solo un antiguo objetivo de algunos Estados miembros de la UE, sino también la supresión de todo el trato especial concedido a los ACP en virtud de los anteriores acuerdos de Lomé/Cotonú.

El Protocolo Regional Caribe-UE enumera cinco prioridades estratégicas, a saber: a) reforzar la asociación política; b) profundizar en las relaciones económicas y promover la transformación y la diversificación; c) mejorar la sostenibilidad medioambiental y la resistencia al clima; d) construir sociedades inclusivas, pacíficas y seguras, y e) invertir en desarrollo humano y social. Estas amplias prioridades estratégicas reflejan principalmente los intereses caribeños y las áreas de las anteriores Estrategias Conjuntas Caribe-UE. Los Protocolos Regionales Caribe-UE también se complementan con los principios y compromisos generales anclados en la Asociación entre todos los países ACP y la UE (Parte General).

El Protocolo Regional acentúa los marcos políticos necesarios para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo sostenible del Caribe. En consecuencia, hay disposiciones específicas para promover el desarrollo del sector privado; mejorar la capacidad reguladora y productiva de los subsectores de servicios clave; desarrollar la producción y la productividad agrícolas sostenibles; promover el acceso justo y no discriminatorio a la extracción y el comercio sostenibles de minerales y materias primas; reforzar la seguridad energética; desarrollar el transporte sostenible y las infraestructuras conexas; avanzar en la economía y las infraestructuras digitales regionales; promover el turismo sostenible; cooperar en materia de ciencia, innovación y desarrollo tecnológico; promover las industrias culturales y creativas; fomentar la fabricación sostenible; y desarrollar servicios empresariales y financieros internacionales basados en normas. Los acuerdos pos-Cotonú sobre cooperación comercial y económica deben considerarse como un marco y un complemento del CEPA, y no como su sustitución.

El título sobre la sostenibilidad del medio ambiente pretende aprovechar el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático adoptando medidas ambiciosas para mitigar el cambio climático y adaptarse a él; proteger y mejorar el medio ambiente; avanzar en la gestión sostenible de los recursos naturales, y aumentar la resiliencia al cambio climático y revertir la degradación del medio ambiente. Además, existe un compromiso birregional para invertir en crecimiento verde, promover las economías circulares y apoyar la transición hacia un desarrollo resiliente al clima y con bajas emisiones. Del mismo modo, el título sobre derechos humanos, paz y

---

27 A modo de comparación, el objetivo del Acuerdo de Cotonú es el siguiente: “La Comunidad y sus Estados miembros, por una parte, y los Estados ACP, por otra, denominados en lo sucesivo las ‘Partes’, celebran el presente acuerdo para promover y acelerar el desarrollo económico, cultural y social de los Estados ACP, con el fin de contribuir a la paz y la seguridad y promover un entorno político estable y democrático” (artículo 1).

seguridad se basa en el acervo de Cotonú, y busca lograr sociedades pacíficas y resistentes mediante la protección de los derechos humanos, la dignidad humana, las libertades fundamentales y el fortalecimiento de los sistemas de gobernanza y justicia. Las disposiciones sobre gobernanza financiera también están ancladas en este título.

El título final sobre desarrollo humano y social pretende erradicar la pobreza en todas sus formas de aquí a 2030, corregir las desigualdades y garantizar la igualdad de género. En este sentido, hay que dar prioridad a las necesidades de grupos vulnerables como las mujeres, los jóvenes y los pobres. Para lograr estos amplios objetivos, se han establecido disposiciones específicas para promover una educación inclusiva y equitativa a través de la ampliación de la enseñanza de las ciencias, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (STEM, por sus siglas en inglés) y las artes, así como el uso de tecnologías innovadoras y el desarrollo de habilidades y conocimientos digitales. El artículo sobre la salud reconoce la necesidad de cooperar en las emergencias de salud pública, entre otras cosas mediante el suministro de medicamentos esenciales y asequibles, vacunas y equipos sanitarios, y el refuerzo de la cooperación internacional. También hay compromisos para facilitar un mayor uso de las remesas para financiar el desarrollo y promover la capacitación y el trabajo temporal de los profesionales caribeños en la UE.

### 4.3. Apoyar la consecución de los ODS en el Caribe

El Protocolo Regional Caribe-UE, con su enumeración de prioridades estratégicas específicas del CARIFORUM, es totalmente coherente con los ODS. Con el programa de los ODS de la ONU como hoja de ruta “preparada” para la recuperación de la pandemia de la COVID-19, existe un marco coherente para impulsar la reactivación del Caribe tras la pandemia<sup>28</sup>. El reto sigue siendo que el CARIFORUM aproveche el acuerdo pos-Cotonú mediante la elaboración de una estrategia específica de desarrollo pospandémico para el compromiso con la UE y otros socios de desarrollo. Un resumen de las investigaciones e iniciativas políticas recientes —junto con la enumeración de las necesidades prioritarias del CARIFORUM— podría permitir una estrategia de desarrollo pospandémico en el Caribe con los siguientes objetivos, a saber: a) reforzar el espacio fiscal para aprovechar la financiación adicional y nueva para el desarrollo; b) aumentar las oportunidades de comercio e inversión; c) impulsar la resiliencia medioambiental, y d) mejorar la digitalización para aprovechar y prestar nuevos servicios comercialmente relevantes.

La CEPAL (2020a) plantea demandas políticas específicas que los países de América Latina y el Caribe han propuesto centradas en tres elementos clave: obtener financiación de emergencia a bajo costo y por vía rápida de las instituciones financieras internacionales (IFI); asegurar la condonación y el alivio de la deuda (incluso para los países de renta alta y media, por parte de los acreedores oficiales), y ampliar el espacio fiscal y mejorar el acceso

---

<sup>28</sup> Véase: Alianza Parlamentaria Multipartidista del Reino Unido “Building Back Better: the SDGs as a Roadmap for Recovery”, Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/5ecdo42b27doac66b8a694bb/t/5f5f1ea982f5d20704c4d301/1600069295538/Building+Back+Better+-+The+SDGs+as+a+roadmap+for+recovery+-+Full+report.pdf> (consultado el 11 de mayo de 2021).

a la financiación para mitigar el marcado deterioro de las capacidades fiscales de los países afectados.

El FMI ya ha señalado que la financiación de emergencia para el Caribe podría ascender a 2.500 millones de dólares (Srinivasan, Muñoz y Chensavasdjai, 2020). Sin embargo, sigue siendo imperativo revisar radicalmente los programas administrados por el FMI, dado que por su enfoque en la producción de superávits primarios se interpreta como un bajo nivel de inversión pública y de gasto social (CEPAL, 2020b). Esta limitación fiscal se suma a los costos de mitigación de la vulnerabilidad de los países del CARIFORUM al cambio climático y a las catástrofes naturales que asolan sus economías de forma recurrente<sup>29</sup>.

El acuerdo pos-Cotonú pretende poner en práctica las recomendaciones formuladas en el Informe sobre las Inversiones en el Mundo 2014 de la UNCTAD - Invertir en los ODS: un Plan de Acción que facilita al sector privado como socio de desarrollo y fomenta el uso de la mezcla para atraer una mayor financiación privada. Los artículos 82-84 de la Parte General<sup>30</sup> permiten al CARIFORUM y a la UE desarrollar medidas específicas para promover la inversión del sector privado en apoyo de la implementación de los ODS. Facilitar una mayor inversión en los Estados del CARIFORUM por parte de otros socios de desarrollo de la UE constituye otro pilar de la financiación del desarrollo del Caribe. Las Instituciones Financieras de Desarrollo Europeas (IFD) cuentan actualmente con 23 miembros, principalmente bancos de desarrollo nacionales. Sigue habiendo una serie de instituciones financieras de desarrollo europeas — principalmente bancos de desarrollo nacionales— que han invertido 8.400 millones de euros en 1.123 proyectos en América Latina y el Caribe hasta finales de 2019<sup>31</sup>. Continúa existiendo un amplio margen para que el CARIFORUM y la UE hagan participar a los bancos de desarrollo nacionales europeos en la financiación del desarrollo del Caribe.

El compromiso CARIFORUM-UE con las instituciones financieras de desarrollo no debería limitarse a los posibles socios de la UE. El Banco de Desarrollo del Caribe (BDC) sigue siendo la principal institución regional de financiación del desarrollo con un enfoque holístico e integrado para fortalecer la resiliencia económica, medioambiental y social del Caribe. El enfoque estratégico del BDC no solo se alinea plenamente con los ODS, sino también con los objetivos de desarrollo de sus miembros<sup>32</sup>. El BDC ha desarrollado alianzas con una serie de asociaciones bilaterales y multilaterales que han permitido obtener 711 millones de dólares durante el periodo 2015-2018. Estas asociaciones reflejan en parte el hecho de que el 44,7% de las acciones del BDC son propiedad de nueve miembros no prestatarios, entre ellos Alemania, Canadá, China, Italia, México y el Reino Unido. El club de accionistas del BDC deja

29 Véase: FMI (2016): “Bracing for the Storms: Economic Impact of Environmental Vulnerability and Exposure to Natural Disasters”. El Plan Estratégico 2020-2024 del BDC señala que el impacto económico de los peligros naturales en determinados países del Caribe es el siguiente: el terremoto de 2010 en Haití provocó daños equivalentes al 114% del PIB del país, el huracán Irma en 2015 arrasó el 15% del PIB de Antigua y Barbuda, la tormenta tropical Erica en 2015 costó el 90% del PIB de Dominica y las pérdidas económicas del huracán María en 2017 ascendieron al 200% del PIB de Dominica.

30 Obsérvese que tanto el Protocolo Regional África-UE como el Protocolo Regional Pacífico-UE utilizan explícitamente el término mezcla, pero está ausente en el Protocolo Regional Caribe-UE. Sin embargo, la mezcla es un instrumento financiero al que ya se hace referencia en la Estrategia Conjunta Caribe-UE 2014-2020.

31 <https://www.edfi.eu/members/facts-figures/> (consultado el 13 de mayo de 2021).

32 Véase: Banco de Desarrollo del Caribe (2020), “Strategic Plan 2020-2024 - Transforming Lives”

entrever la posibilidad de aprovechar un mayor apoyo financiero de los Estados miembros de la UE, y de avanzar en la cooperación trilateral a través de países en desarrollo como Brasil, China y México.

#### 4.4. Prioridades para una asociación de desarrollo CARIFORUM-UE

Esta sección ofrece un enfoque para la aplicación del Protocolo Regional Caribe-UE en apoyo de un desarrollo caribeño reimaginado. Las intervenciones propuestas se centran en cuatro prioridades: a) acelerar el cambio a las energías renovables; b) impulsar la economía azul del Caribe; c) fomentar la digitalización, y d) promover la capacitación. Estas intervenciones fueron seleccionadas por su potencial colectivo para lograr la transformación económica prometida por el Protocolo Regional Caribe-UE. La consecución de esta agenda de desarrollo debería dar prioridad a la capacitación de las comunidades marginadas y vulnerables —pobres, mujeres, jóvenes e indígenas— tal y como se establece en el Protocolo Regional Caribe-UE. Los índices de 2019 para el desarrollo humano y social del Caribe han experimentado descensos con respecto a 2008<sup>33</sup>. Esta caída secular se ha visto agravada por los efectos combinados de las desigualdades sociales y de género, y por las oportunidades aún no aprovechadas. Por ejemplo, ONU Mujeres detectó que la mitad de las trabajadoras caribeñas de la industria del turismo trabajan en empleos mal pagados y de baja categoría, a pesar de que el 66,2% ha cursado estudios superiores. Del mismo modo, la falta de un amplio espíritu empresarial y de formación desencadena altas tasas de migración entre los jóvenes caribeños.

##### 4.4.1. Acelerar el cambio a las energías renovables

El artículo 18 del Protocolo Regional Caribe-UE sobre energía sostenible prevé la cooperación para reforzar la seguridad energética, garantizar el acceso a la energía sostenible y construir infraestructuras energéticas resistentes. El artículo también reclama un aumento de la inversión en energías renovables, incluso a través de asociaciones público-privadas. En este caso, el apoyo posterior a Cotonú para la promoción de las energías renovables no es tan novedoso. Se recogió en la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE 2014-2020. Además, el apoyo a las energías renovables se encuentra en el reciente Informe de Economía de la CARICOM, que pide que se adopten medidas audaces con el fin de pasar a las energías renovables, tanto para ahorrar divisas como para mejorar la seguridad energética.

El apoyo a las energías renovables refleja adicionalmente una prioridad política de la UE, como se desprende de la promulgación en 2019 del Acuerdo Verde Europeo. Los costos de infraestructura para la promoción de las energías renovables en el Caribe serían evidentemente elevados al tratarse de cualquier socio de desarrollo internacional. Por lo tanto, generar inversiones adicionales en las energías renovables del Caribe podría ser una tarea

33 Las cifras del IDH para los Estados del CARIFORUM son las siguientes, con el año 2019 en primer lugar, seguido del año 2008: Antigua y Barbuda (78/47), Bahamas (58/52), Barbados (59/37), Belice (110/93), Dominica (94/74), República Dominicana (88), Granada (74/75), Guyana (122/114), Haití (170/149), Jamaica (101/100), St. Kitts y Nevis (74/63), Santa Lucía (86/70), San Vicente y las Granadinas(97/91), Surinam(97/97), y Trinidad y Tobago(67/65).Fuente: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>.

prioritaria para la asociación CARIFORUM-UE. En este contexto, la Alianza de Energía y Clima de las Américas (ECPA, por sus siglas en inglés), patrocinada por Estados Unidos, constituye un esfuerzo que merece la pena revisar y, en lo posible, reproducir. La ECPA es una plataforma de intercambio de conocimientos para maximizar el uso de los recursos naturales disponibles y promover las inversiones relacionadas con la energía. Quizá el aspecto más atractivo del trabajo de la ECPA sea la colaboración con una serie de socios internacionales para el desarrollo. Por ejemplo, la financiación de la central geotérmica de Dominica, de 7 megavatios, corrió a cargo del Banco Mundial, el DfID del Reino Unido, el Gobierno de Nueva Zelanda y el programa UAE-Caribbean Renewable Energy.

El desarrollo de infraestructuras que apoyen las energías renovables en el Caribe requiere además el establecimiento de un marco regulador sólido. La extensión de la normativa de la UE pone de manifiesto las intervenciones necesarias: criterios de armonización para los biocombustibles; normas voluntarias para los biocombustibles sostenibles, los biolíquidos y los combustibles de biomasa; certificados de producción de energías renovables; subvenciones, y certificados de garantía de origen de las energías renovables. El Plan Energético 2013 de la CARICOM propuso una serie de reformas normativas para incentivar a las empresas de servicios públicos a utilizar más fuentes de energía renovable en el sector eléctrico; la oferta de incentivos, exenciones fiscales y de derechos; la formulación de normas y reglas para la conexión a la red; el desarrollo de directrices de interconexión para las diferentes tecnologías de energía renovable y capacidad de generación, y el planteamiento de políticas de interconexión armonizadas que permitan la autogeneración. En esta coyuntura, no está claro que estas iniciativas políticas caribeñas se hayan materializado realmente.

#### **4.4.2. Impulsar la economía azul del Caribe**

El apoyo a la economía azul del CARIFORUM representa un elemento más del Protocolo Regional Caribe-UE. El artículo 15 promueve el desarrollo del azul sostenible mediante el fomento de la inversión nacional y privada, y el planteamiento del marco normativo y las infraestructuras. Otro eje importante es aprovechar las oportunidades de la biotecnología marina mediante el apoyo a la investigación, el fomento de la colaboración entre académicos, operadores económicos y responsables políticos, y la promoción de la transferencia de tecnología. También en este caso, este compromiso posterior a Cotonú refleja la Estrategia de Asociación Conjunta Caribe-UE 2014-2020, que aboga por la aplicación de “políticas que contribuyan a crear una economía verde y una economía azul, así como a mejorar la colaboración para lograr un crecimiento y un desarrollo resistentes”.

Un informe del Banco Mundial de 2016 apoya firmemente el énfasis puesto en la promoción de la economía azul del Caribe por la asociación CARIFORUM-UE (Patil, Virdin, Diez, Roberts y Singh, 2016). Ese estudio registra la gran cantidad de industrias emergentes basadas en los océanos, como la energía eólica, mareomotriz y de las olas en alta mar, la acuicultura, la explotación minera de los fondos y la biotecnología marinos, así como los fármacos elaborados a partir de formas de vida de agua salada. Otro informe del Banco Mundial estima que la economía azul del Caribe generó 57.000 millones de dólares en 2017 (Diez, Patil, Morton,

Rodríguez, Vanzella, Robin, Maes y Corbin, 2019). Pocos Estados caribeños, como Bahamas, San Cristóbal y Dominica, han adoptado planes nacionales para promover sus respectivas economías azules. A nivel subregional, la OECO ha desarrollado su Política y Plan de Acción Regional de los Océanos del Caribe Oriental como marco de coordinación y gestión de los recursos oceánicos. Existe una Política Pesquera Común de la CARICOM, pero actualmente no hay ninguna política regional para desarrollar una estrategia de economía azul a nivel de la CARICOM o del CARIFORUM. Abordar esta laguna política debería ser una de las primeras iniciativas emprendidas por el CARIFORUM en sus esfuerzos por hacer efectivo el Protocolo Regional Caribe-UE.

La bioprospección es un sector cada vez más prometedor que se prevé que alcance los 4.900 millones de dólares en 2018, impulsado por el aumento de las inversiones en investigación biotecnológica marina y la creciente demanda de ingredientes naturales marinos. La colaboración entre el CARIFORUM y la UE para aprovechar el potencial de la bioprospección podría generar importantes beneficios económicos. Sin embargo, sería necesario desarrollar un marco normativo regional para facilitar el acceso legal y las medidas de reparto de beneficios justas y equitativas. El desarrollo de la capacidad reguladora podría complementarse con la investigación académica y política conjunta entre el Caribe y la UE, con el fin de desarrollar normas para los recursos genéticos y hacer operativas las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (UNCLOS, por sus siglas en inglés) sobre la transferencia de tecnología.

#### **4.4.3. Promover el desarrollo de competencias en el Caribe**

La promoción del desarrollo de competencias en el Caribe tiene dos componentes clave, a saber: a) forjar asociaciones globales de competencias en determinadas categorías profesionales y b) aplicar un pacto coherente de comercio e inversión para el desarrollo de competencias similar a la Alianza África-Europa para la Inversión y el Empleo. Aprovechar la clara ventaja comparativa del CARIFORUM en la formación de profesionales de la salud, en particular de enfermeras, constituye otra área potencial clave para avanzar en el desarrollo del Caribe. Crear una asociación global de competencias permitiría a los profesionales sanitarios caribeños trabajar temporalmente en la UE y regresar a sus respectivos países con mayores ingresos y una mayor experiencia profesional. Por lo tanto, la verdadera adicionalidad de la disposición posterior a Cotonú sería doble: a) asegurar la inversión de la UE para ampliar las instalaciones de formación del Caribe y b) promover que los nacionales de la UE se matriculen en estas instalaciones del Caribe y paguen las tasas de mercado. La puesta en marcha de una asociación mundial de competencias podría mitigar el daño a largo plazo que supone que los países industrializados se apropien de las enfermeras caribeñas formadas públicamente sin compensación.

El Grupo Consultivo de Expertos de la OMS prevé que la UE sufrirá un déficit de cualificación de 1,8 millones de profesionales sanitarios de aquí a 2025, incluido medio millón de enfermeras (OMS, 2020). Varios Estados miembros de la UE, entre ellos Alemania e Irlanda, ya han empezado a elaborar sus respectivos pactos de colaboración en materia de competencias

para determinados profesionales sanitarios con los países en desarrollo. En este ámbito, el Caribe ofrece dos ventajas: a) costos de formación a precios competitivos y b) la posibilidad de ofrecer capacitación en varias lenguas oficiales de la UE, como neerlandés, inglés, francés y español. Un estudio de 2016 sobre una asociación mundial de competencias para enfermeras entre el Reino Unido y Malawi (Anderson, McKee y Talbot, 2016) puso de relieve una serie de ventajas: menores costos de formación y contratación para el Reino Unido y recepción de costos de educación subvencionados para sus enfermeras por parte de Malawi, aumento del grupo de enfermeras formadas, mejora de las instalaciones educativas, reducción de los daños económicos derivados de la fuga de cerebros, y las enfermeras participantes también se benefician directamente de aumentos en las oportunidades de empleo profesional; capacitación de calidad internacional, y un fuerte aumento de los ingresos a lo largo de la vida.

Los argumentos económicos para aplicar una iniciativa de este tipo en el Caribe siguen siendo convincentes. Sin embargo, para extraer los beneficios potenciales de este tipo, es necesario instituir tres cuestiones. Se trata de a) asegurar la financiación para aumentar las instalaciones de formación, incluyendo la búsqueda de apoyo de socios de desarrollo internacionales no pertenecientes a la UE; b) facilitar las negociaciones de acuerdos de reconocimiento mutuo entre los organismos profesionales del Caribe y de la UE, y c) desarrollar incentivos para que los nacionales de la UE se matriculen en instalaciones de formación ampliadas en el Caribe. El programa Horizonte Europa podría ser un instrumento eficaz de la UE para financiar tanto la ampliación de la capacidad de formación en el Caribe como para incentivar a los ciudadanos de la UE a matricularse en ella.

El segundo elemento de la asociación CARIFORUM-UE en materia de educación profesional sería reproducir la Alianza África-Europa para la Inversión y el Empleo Sostenibles, en la medida de lo posible. Esta iniciativa de la UE pretende impulsar la inversión, fomentar la inversión privada adicional, apoyar la educación y el desarrollo de capacidades, estimular el comercio y mejorar el clima de inversión, y refleja el interés, ya público, de la UE por promover sus intereses y políticas de comercio e inversión en África<sup>34</sup>. Las intervenciones políticas amplias están respaldadas por acciones más específicas, por ejemplo, la atracción de inversiones mediante la combinación y las garantías; el uso de los Pactos de Empleo y Crecimiento con el fin de identificar las cadenas de valor comercialmente relevantes en la fabricación y el procesamiento, y el establecimiento de asociaciones africano-europeas entre operadores públicos, privados y financieros para apoyar el desarrollo estratégico en áreas clave como la economía digital, la energía, el transporte y la agricultura.

Varios de los marcos políticos enmarcados en la Alianza África-Europa para la Inversión y el Empleo Sostenibles ya están disponibles en la asociación Caribe-UE. Por ejemplo, la cooperación comercial y económica birregional ya se ve facilitada por el CEPA y ahora se complementa con el Protocolo Regional de dos Partes. Sin embargo, la iniciativa de la UE para África ofrece un enfoque coherente y sólido mediante el desarrollo de asociaciones con los principales operadores económicos y responsables políticos, el uso proactivo de instrumentos financieros, la atención acentuada a la formación profesional y la inversión

---

34 Véanse las recientes comunicaciones de la Comisión Europea sobre la revisión de la política comercial de la UE y África.

en energías renovables. El desarrollo del Caribe podría mejorar aún más si la UE invirtiera no solo su capital financiero sino también su liderazgo político para alcanzar los objetivos compartidos con la urgencia y el compromiso deseados.

#### 4.4.4. Digitalización

Digitalización es un término que lo engloba todo y que puede afectar a casi todas las facetas de las sociedades. Se trata de una herramienta que repercutiría en el funcionamiento de las empresas, la Administración pública, los sistemas sanitarios y educativos, las redes de transporte, la informática y los servicios públicos en general, los derechos de los ciudadanos, la Administración policial y judicial, y la propia naturaleza del comercio internacional. En ese contexto, el avance de la digitalización en los Estados del CARIFORUM representa un esfuerzo gigantesco, aunque también podría ser transformador.

Las amplias disposiciones de pos-Cotonú sobre la digitalización constituyen un verdadero avance con respecto a su predecesor. Esto se aplica fácilmente al Protocolo Regional Caribe-UE, en el que las disposiciones sobre digitalización abarcan tres títulos sustantivos: crecimiento y desarrollo económico inclusivo y sostenible; derechos humanos, gobernanza, paz y seguridad, y desarrollo humano, cohesión social y movilidad. Las disposiciones específicas del Protocolo Regional Caribe-UE destinadas a promover la digitalización pueden resumirse como sigue:

- Promover la transformación digital, avanzar en el desarrollo del sector privado y la industrialización, y estimular las economías con bajas emisiones y resistentes al clima (artículo 9).
- Apoyar el desarrollo de infraestructuras clave como la energía, el transporte, el agua y el saneamiento y la conectividad digital para aprovechar las oportunidades derivadas de los avances tecnológicos y de la economía digital (artículo 10.4).
- Desarrollar y fortalecer los servicios financieros digitales, incluso mediante una mayor cooperación en la aplicación de las normas internacionales acordadas (artículo 10.5).
- Instituir políticas de apoyo adecuadas con el fin de facilitar mayores flujos comerciales, incluso a través de marcos de apoyo digital mejorados y el desarrollo de un comercio electrónico eficaz (artículo 13).
- Mejorar las conexiones de transporte, las TIC y la infraestructura digital de forma resistente (artículo 19.1).
- Desarrollar la infraestructura digital (artículo 19.5).
- Promover el establecimiento de una economía digital regional a través de la creación de un marco normativo de apoyo, el emprendimiento digital, la inversión y facilitar al sector privado el impulso de la digitalización (artículo 19.6).
- Movilizar la inversión, entre otras cosas, en tecnologías digitales destinadas a mejorar la competitividad y la sostenibilidad del turismo (artículo 20.3).

- Cooperar en el ámbito de la ciencia, la investigación, la innovación y el desarrollo tecnológico con el objetivo, entre otras cosas, de facilitar el surgimiento de una economía digital inclusiva (artículo 21.1).
- Desarrollar economías basadas en el conocimiento y servicios digitales inclusivos (artículo 21.3).
- Acelerar el uso generalizado de la gobernanza electrónica y la infraestructura de servicios digitales para mejorar el acceso y la disponibilidad de los servicios públicos, apoyando así el desarrollo de instituciones públicas responsables y transparentes (Artículo 34.4).
- Prevenir y combatir los delitos de alta tecnología, cibernéticos y electrónicos y la distribución de contenidos ilegales en línea; reforzar la capacidad para hacer frente a la ciberdelincuencia; desarrollar políticas nacionales sobre ciberdelincuencia y promover la cooperación internacional (artículo 37.4).
- Fomentar el uso de tecnologías innovadoras accesibles y asequibles con fines educativos y la aplicación de competencias y alfabetización digital para todos (Artículo 42.3).

El impulso a la digitalización en el Caribe también está respaldado por una serie de iniciativas políticas regionales. Por ejemplo, la CARICOM elaboró la Estrategia Regional de Desarrollo Digital 2011-2015 (RDDS, por sus siglas en inglés), que se basó en la anterior Agenda de Conectividad de las TIC de la CARICOM de 2003 y en el Plan de Acción correspondiente (2004). La RDDS era ambiciosa en cuanto a su empuje, ya que pretendía establecer infraestructuras regionales modernas de regulación y telecomunicaciones abiertas, construir una cultura digital y aumentar el valor y el volumen de la fuerza laboral formada en TIC de la región, gestionar y utilizar las TIC para demostrar la buena gobernanza y aumentar la eficiencia de las operaciones, establecer una cultura de innovación y calidad para avanzar en la producción sostenible de bienes y servicios digitales regionales, y guiar a las empresas y los gobiernos para que utilicen las TIC en un crecimiento sostenible y apoyen los objetivos de desarrollo social.

Estos objetivos políticos se complementaron con el Plan Estratégico 2014-2019 de la CARICOM, que consideraba la meta de desarrollar economías y sociedades innovadoras e impulsadas por la tecnología como parte de la aspiración más amplia de la región de reforzar la resiliencia tecnológica, social y económica. Los esfuerzos específicos se dirigieron a promover la innovación y la alfabetización digital, reducir los costos de datos y de itinerancia, mejorar el marco normativo y reforzar las soluciones de financiación (por ejemplo, pagos electrónicos, carteras digitales). Este empeño dio lugar a la aparición de iniciativas nacionales y de toda la región del CARICOM, como la Red de Conocimiento y Aprendizaje del Caribe (CKLN, por sus siglas en inglés), la Red de Investigación y Educación del Caribe (C@rib-NET), la Estrategia de las TIC en la Educación y la Estrategia de Servicios de las TIC. Están muy avanzadas las consultas sobre una tarifa única para la itinerancia dentro del espacio económico de la CARICOM. Sin embargo, actualmente no se perciben los esfuerzos para elaborar el marco normativo regional y la infraestructura con el fin de apoyar los pagos electrónicos y los monederos digitales. Desde el punto de vista de la UE, la protección de los datos personales es otro pilar fundamental en la promoción de la digitalización, pero solo un puñado de países caribeños ofrece un marco legal para que surjan protocolos de

protección de datos personales. El hecho de que los países del CARIFORUM no avancen agresivamente en la digitalización es decepcionante en el contexto de que el CEPA establece varios compromisos para apoyar el comercio electrónico. Por ejemplo, el artículo 120 (aspectos reglamentarios del comercio electrónico) pide a las Partes que mantengan un diálogo sobre las cuestiones reglamentarias relacionadas con el comercio electrónico. Entre las cuestiones específicas que se abordarán figuran el reconocimiento de los certificados de firmas electrónicas y la facilitación de los servicios de certificación transfronterizos, la protección de los consumidores en el ámbito del comercio electrónico y otras cuestiones pertinentes para el desarrollo del comercio electrónico.

Teniendo en cuenta el escaso avance de los compromisos del CEPA en materia de comercio electrónico y, en general, la lentitud de la digitalización en la CARICOM, no es de extrañar que estas cuestiones ocupen un lugar destacado en el informe de la Comisión de Economía Persaud. Este informe señala que la transformación digital es imprescindible, pero no hace hincapié en la tecnología, sino en “la formación, la capacitación y la regulación moderna de los datos”. La Comisión reclama la creación de un mercado único regional y una economía digital para eliminar las fricciones digitales en el movimiento de datos a través de las fronteras y las brechas digitales dentro de los países. El apartado sobre educación, competencias e innovación aboga por la aparición de sistemas de innovación que puedan ayudar a fomentar el crecimiento de nuevas empresas. Esta propuesta coincide con otra, la de “maximizar la oportunidad de que la transformación digital conduzca a la transformación económica”. El reto sigue siendo convertir estas ambiciones y prescripciones políticas regionales en acciones concretas. En la consecución de este objetivo, un obstáculo clave que hay que superar es la escasez de conocimientos técnicos caribeños para asesorar a los responsables políticos.

## **5. Retos de la asociación política CARIFORUM-UE**

Como ya se ha dicho, el artículo 1 (Objetivos) del Acuerdo de Asociación OACPS-UE enumera la ambición de las Partes de establecer una “asociación política reforzada entre las Partes para generar resultados mutuamente beneficiosos sobre intereses comunes y entrecruzados y según con sus valores compartidos”. El artículo 3.1 (Objetivos) recoge el objetivo de este acuerdo de “reforzar su asociación política, basada en un diálogo regular y en la promoción de intereses comunes”. El énfasis en la asociación política constituye un alejamiento radical de la construcción de Lomé/Cotonú y señala el deseo de la UE de elevar su relación con la OACPS de una relación donante-cliente a una basada en una “asociación de iguales”. Esta designación revisada señaló el interés de la UE por que los países de la OACPS asumieran una mayor responsabilidad en su propio desarrollo (incluida la movilización de recursos nacionales), pero también por defender conjuntamente el avance de los “valores compartidos” y los intereses comunes en diversos foros multilaterales.

En general, se considera que la UE es un poder normativo o un empresario de normas. Manners (2002) traza los factores que subyacen al compromiso de la UE de situar las normas y principios universales en el centro de sus relaciones tanto con sus Estados miembros como con el mundo. La UE ha establecido los siguientes elementos como centrales en sus objeti-

vos de política exterior y de desarrollo: consolidación de la democracia, Estado de derecho y respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Manners también identificó cinco normas “fundamentales” de la UE, a saber, la paz, la libertad, la democracia, el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales. Estas normas están ancladas en el preámbulo y los principios fundacionales del Tratado de la Unión Europea (TUE). A ellas se añaden cuatro normas “menores”: la solidaridad social, la lucha contra la discriminación y la protección de las minorías, el desarrollo sostenible y la buena gobernanza.

Todas estas normas, básicas y secundarias, han quedado ancladas en los acuerdos de Lomé y de Cotonú. El acuerdo posterior a Cotonú repite las firmes referencias a ellas, en particular, a la construcción de sociedades democráticas, pacíficas y basadas en los derechos; la aplicación del Estado de derecho y la buena gobernanza; el avance de la igualdad de género; la promoción del respeto universal y la preservación de los derechos humanos y las libertades fundamentales; la lucha contra todas las formas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, así como contra todas las formas de violencia y discriminación; el reconocimiento y la promoción de los derechos de los pueblos indígenas; la garantía de unas elecciones inclusivas, transparentes y creíbles, con el debido respeto a la soberanía; y la consolidación del Estado de derecho a nivel nacional, regional e internacional. Pero también hay nuevos énfasis como la prevención del genocidio, los crímenes contra la humanidad y de guerra, y la lucha contra el discurso del odio y el extremismo.

También es esclarecedor que la Parte III sobre Alianzas Globales y Cooperación Internacional (Artículo 77) registre la reafirmación de ambas partes de “la importancia de cooperar a nivel internacional con vistas a promover y defender sus intereses comunes y preservar y fortalecer el multilateralismo”. La cooperación multilateral se basaría en los valores comunes de las Partes, a saber, la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho, la igualdad de género, el desarrollo sostenible, la preservación del medio ambiente y la lucha contra el cambio climático<sup>35</sup>.

El Protocolo Regional Caribe-UE ofrece una articulación más específica del CARIFORUM de las cuestiones globales de interés común: el cambio climático, la gobernanza de los océanos, el desarrollo sostenible, el desarrollo humano y social, los derechos humanos y las cuestiones relacionadas con la paz y la seguridad, la prevención y la resolución de conflictos. Ambas partes se comprometen a cooperar para hacer frente a las vulnerabilidades de los pequeños Estados insulares en desarrollo (PEID) dentro de los marcos políticos mundiales pertinentes. Además de esto, hay referencias a avanzar en el reconocimiento universal del Caribe como zona de paz, progresar en el tratamiento especial y diferenciado innovador para nuevos acuerdos comerciales multilaterales o bilaterales, promover la coordinación internacional para combatir el tráfico de fauna y flora silvestres, y consultas bilaterales y multilaterales para aplicar los principios de buena gobernanza en la fiscalidad.

---

35 La Comisión Europea (2021b) señala que la UE colabora con sus socios para garantizar los valores universales mencionados.

El CARIFORUM y la UE comparten una fuerte inclusión del multilateralismo. En el caso de la UE, el multilateralismo sigue siendo “el principio cardinal de la UE como el medio más eficaz para gobernar las relaciones mundiales de forma mutuamente beneficiosa” (Comisión Europea y Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, 2021). En este contexto, el multilateralismo puede verse como una extensión de los valores fundamentales, que la UE quiere presentar como universales a sus socios de los países en desarrollo. La Comunicación conjunta del Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad/CE también señala un marcado cambio en la aplicación del multilateralismo por parte de la UE. Parece que es cómodo afirmar el deseo de aplicar un enfoque más basado en los intereses y en las transacciones, en el que el multilateralismo aporte además beneficios concretos a la UE. En este sentido, es evidente la intención de desarrollar asociaciones y alianzas con países afines. De hecho, esta ha sido la motivación del interés de la UE en gestionar su asociación con la OACPS aprovechando los 106 países que se contemplan en el Acuerdo de Cotonú.

El arraigado apoyo del CARIFORUM al multilateralismo representa un escudo necesario, si no existencial, contra la acción coercitiva unilateral y el poderío militar. Esta profunda inclusión filosófica refleja el estatus del CARIFORUM como aglomeración de pequeños Estados con un peso económico limitado y una escasa capacidad militar. La reciente exposición al poderío de Estados Unidos —invasión militar (República Dominicana y Granada), embargo económico (Cuba) y desestabilización económica (Jamaica)— refuerza la adhesión de la región al multilateralismo. Esta filosofía ha impulsado al Caribe a luchar contra los casos de injusticia mundial, al pedir sanciones económicas contra la Sudáfrica del apartheid, al luchar por un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) y al encabezar las resoluciones de la ONU sobre el Caribe como Zona de Paz y un área de desarrollo sostenible. Por último, el liderazgo diplomático de los Estados del CARIFORUM también dio lugar a acuerdos globales sobre el comercio ilícito de armas pequeñas y ligeras.

A pesar de estos loables logros diplomáticos caribeños, las perspectivas de la asociación CARIFORUM-UE en pos del multilateralismo parecen limitadas. En primer lugar, el propio CARIFORUM es una construcción institucional con una competencia política limitada. El grupo está dirigido exclusivamente a abordar las relaciones con la UE, aparte del Reino Unido, a través de la prórroga del AAE. Además, el mandato de la Dirección del CARIFORUM podría ser amplio: supervisar la aplicación de la CEPA, gestionar el diálogo político entre el CARIFORUM y la UE, promover la cooperación dentro del CARIFORUM y fomentar las relaciones del CARIFORUM con las regiones ultra periféricas y los países y territorios de ultramar asociados a la UE en el Caribe. Sin embargo, sus recursos humanos están orientados principalmente a la gestión de proyectos regionales del FED.

En segundo lugar, la ejecución de una asociación política con la UE por parte de los Estados del CARIFORUM debe contemplarse desde la óptica de la capacidad de la región para armonizar la política exterior. A pesar de la serie de notables éxitos diplomáticos caribeños, siguen existiendo marcadas diferencias intracaribeñas en materia de política exterior. Más recientemente, han surgido divergencias en torno a la representación de Venezuela en la Organización de Estados Americanos. Además, 11 de los 16 Estados soberanos del Caribe

comparten relaciones diplomáticas con China, mientras que el resto respalda a Taiwán. También hay que recordar que la invasión de Granada por parte de Estados Unidos en 1983 fue facilitada por los jefes de gobierno de otros dos Estados del Caribe Oriental.

En tercer lugar, los Estados del CARIFORUM se ven obligados a navegar por un estrecho espacio político entre Estados Unidos y China. Estados Unidos sigue siendo un socio comercial, de inversión y de desarrollo dominante para el Caribe. Pero el margen de maniobra política del Caribe sigue siendo mínimo, debido a la proximidad física de la región con Estados Unidos y América Latina, y al abuso de sus aguas territoriales para el trasbordo de drogas ilícitas. En ese contexto, una serie de acuerdos con los Estados Unidos sobre el abordaje de buques atestiguan la soberanía circunscrita de facto que ejercen numerosos Estados del Caribe. Por otra parte, los Estados del CARIFORUM han mantenido una estrecha colaboración con el Grupo de los 77. Este (con 134 miembros) actúa como el principal defensor de los intereses de desarrollo del Sur global. El grupo tiene un peso político considerable debido a la pertenencia de China (en las constelaciones el grupo se llama G77 y China).

Además, China ejerce una considerable influencia política a través de sus programas de apoyo al desarrollo en el Caribe. Según los datos de The Dialogue, los dos principales bancos de desarrollo chinos —el Banco de Exportaciones e Importaciones de China y el Banco de Desarrollo de China— han prestado 4.571 millones de dólares a 10 países del Caribe durante el periodo comprendido entre julio de 2012 y noviembre de 2019. La cartera de préstamos chinos abarca 28 proyectos, en su mayoría de infraestructuras<sup>36</sup>. Esta suma no tiene en cuenta los préstamos realizados por los bancos comerciales chinos, cuyos datos siguen siendo esquivos. China también ha avanzado hasta convertirse en uno de los principales donantes del Caribe, aunque asimismo es difícil establecer datos verificables<sup>37</sup>. China ha logrado participar en dos de las principales fuentes de financiación del desarrollo de la región: el Banco de Desarrollo del Caribe y el Banco Interamericano de Desarrollo. El compromiso caribeño-chino se extiende a las negociaciones comerciales multilaterales, en las que ambas entidades son miembros del grupo G33, miembros de la OMC cuya postura defensiva hacia la liberalización de la agricultura ha contribuido a su apoyo a medidas como los productos especiales y el mecanismo de salvaguardia especial.

En cuarto lugar, las relaciones entre el CARIFORUM y la UE siguen estando marcadas por los acontecimientos que rodearon el intento de la UE en septiembre de 2010 de obtener plenos derechos de representación en todos los órganos de la ONU. En un principio, la CARICOM se puso a la cabeza de otras agrupaciones de países en vías de desarrollo para bloquear la solicitud de la UE, basándose en la preocupación por el establecimiento de una nueva categoría de miembros de la ONU y el temor a que la nueva dinámica de negociación pudiera marginar a los Estados pequeños<sup>38</sup>. Tras nueve meses de intensas consultas entre los distintos grupos, la petición de la UE fue atendida con la adopción de la Res. 65/276 de la ONU con 180

36 Véase: [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/) (consultado el 13 de mayo de 2021).

37 Maggiorelli (2017) traza las seis etapas de la ayuda china a América Latina y el Caribe desde 1956 y también señala el desafío de establecer datos empíricos sobre la ayuda china total.

38 Véanse los comentarios formales del embajador de Bahamas en el acta oficial de la 884 sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU, A/65/PV.88, 3 de mayo de 2011.

votos a favor y dos abstenciones. El desacuerdo inicial entre la CARICOM y la UE refleja la incapacidad de ambas partes para comunicar eficazmente sus respectivas posiciones e intereses. Sin embargo, a este fallo de comunicación podrían haberse sumado las expectativas derivadas de la prolongada asociación de Lomé/Cotonú y la previsión de que la gestión de la UE podría reforzar también los privilegios de la CARICOM en el seno de la ONU. El enfrentamiento diplomático pone de manifiesto que la mayoría de los Estados caribeños conducen las relaciones bilaterales en términos westfalianos (es decir, la primacía del Estado-nación) y, por tanto, dan prioridad a las relaciones con los Estados miembros de la UE.

En quinto lugar, la designación por parte de la UE de los Estados caribeños como “jurisdicciones fiscales no cooperantes” sigue afectando negativamente a sus relaciones con el CARIFORUM. Barbados, Granada, Santa Lucía y Trinidad y Tobago fueron citados entre los 17 países incluidos en la primera lista de la UE publicada en diciembre de 2017<sup>39</sup>. Desde entonces, el ejercicio de inclusión en la lista negra de la UE ha atrapado a Bahamas, Belice, Dominica, y San Cristóbal y Nieves, lo que ha dado lugar a consultas políticas formales CARIFORUM-UE dominadas por la gobernanza fiscal. Sin embargo, estos intercambios siguen siendo infructuosos, en parte debido a la naturaleza de los interlocutores europeos. Las consultas birregionales con el CARIFORUM están dirigidas principalmente por el SEAE, pero nunca se ha producido un compromiso directo ni con la DG TAXUD —la dirección de la CE responsable de la fiscalidad— ni con los Estados miembros de la UE que se oponen a la elusión/evasión fiscal.

La preocupación de fondo del CARIFORUM se debe tanto a su incapacidad para comprometerse con la UE antes de que se publicara la lista de jurisdicciones no cooperantes como a las dudas sobre la equidad de la gestión de la gobernanza fiscal de su socio. Los informes técnicos en los que se basa el Grupo del Código de Conducta para evaluar el cumplimiento de los terceros países siguen siendo secretos, mientras que la pretensión de la UE de tener criterios objetivos puede ponerse en duda fácilmente al no sancionar a paraísos fiscales bien conocidos, como Turquía y Estados Unidos. La división de la gobernanza fiscal presenta una preocupación estratégica más profunda al reducir la confianza del CARIFORUM en la UE como socio de desarrollo coherente. La adopción del multilateralismo tras el acuerdo de Cotonú refleja los valores políticos compartidos por ambas partes, pero su aplicación se ve comprometida por la acción unilateral de la UE, la ausencia de consultas previas y su papel autoasignado de policía de las directrices fiscales de la OCDE.

## 6. Conclusiones

La asociación CARIFORUM-UE ha recorrido el arco desde el comercio y el desarrollo iniciales hasta incluir un acuerdo comercial recíproco y ahora una plataforma política. La búsqueda de una asociación política profunda implica retirar la tradicional relación donante-cliente y acentuar en cambio la promoción de valores universales compartidos. En teoría, este

<sup>39</sup> Consejo de la Unión Europea (2017). Es instructivo observar que el examen de Antigua y Barbuda, Bahamas, Dominica, y San Cristóbal y Nieves se aplazó “debido a las bajas y a los daños sufridos por infraestructuras clave”.

cambio en la asociación CARIFORUM-UE debería ser fácilmente alcanzable. Al fin y al cabo, ambas partes comparten plenamente los valores del fortalecimiento de la democracia, el Estado de derecho, la gobernanza, la lucha contra la resistencia climática y el fomento de la integración regional como plataforma para avanzar en el desarrollo económico.

Sin embargo, la búsqueda de una asociación política entre el Caribe y la UE resulta difícil debido a una serie de desacuerdos y problemas estructurales. Entre los factores que influyen negativamente en las relaciones entre el Caribe y la UE se encuentran: a) el mantenimiento de la estructura del CARIFORUM, que sigue siendo el principal gestor e interlocutor de la región en materia de cooperación al desarrollo de la UE; b) el reto de establecer una política exterior armonizada del CARIFORUM; c) el imperativo de navegar por la creciente rivalidad entre China y Estados Unidos; d) los efectos persistentes del desacuerdo en relación con la solicitud de la UE de obtener una representación adicional en la ONU, y e) la constante inclusión de países caribeños en la lista negra de la UE.

La persistencia de algunos de estos factores no debería disminuir la promesa de una asociación reforzada entre el CARIFORUM y la UE. El Acuerdo pos-Cotonú y, en particular, el Protocolo Regional Caribe-UE ofrecen la oportunidad de dinamizar la relación birregional. Sin embargo, con el fin de aprovechar esta oportunidad, tanto el CARIFORUM como la UE deberían desarrollar un conjunto de intervenciones para acelerar el desarrollo del Caribe. Es decir, la búsqueda de una asociación política (en el sentido de un proselitismo global de valores compartidos) podría surgir con éxito una vez que las relaciones CARIFORUM-UE apoyen de forma demostrativa el desarrollo del Caribe. Este esfuerzo adquiere una mayor urgencia dado el inmenso número de víctimas humanas, sociales y económicas causadas por la pandemia de COVID-19 y el consiguiente retroceso en los logros de los ODS en el Caribe.

La asociación pos-Cotonú CARIFORUM-UE requiere la aplicación de un nuevo pacto. El CARIFORUM debería demostrar su propia agenda de desarrollo (a todos los socios internacionales de desarrollo) trazando planes ambiciosos para la recuperación económica pospandémica; al buscar nuevas oportunidades económicas en la economía azul, la energía renovable, la digitalización y la formación de habilidades. Como complemento, habría que superar el actual enfoque legalista de la aplicación del CEPA y elaborar políticas sectoriales específicas para avanzar en esta.

Esta clara articulación de una agenda de desarrollo audaz y progresista del CARIFORUM debería ser complementada y apoyada por la UE aplicando una mayor ambición en su respaldo a la cooperación al desarrollo. Esto implica concretamente utilizar la nueva financiación de la NDICI para movilizar una ayuda y una inversión aún adicionales de otros socios de desarrollo. La mejora del apoyo de las instituciones europeas de financiación del desarrollo debería ir acompañada de un mayor compromiso de los Estados miembros de la UE. Este esfuerzo europeo debería complementarse con la aplicación del principio de eficacia de la ayuda de Busan, asegurando un compromiso coherente con los socios de desarrollo no comunitarios. Actualmente, la financiación del FED se reparte entre demasiados proyectos para que las intervenciones sean transformadoras.

La implementación de las relaciones pos-Cotonú CARIFORUM-UE debe ir acompañada de un cambio radical en la forma de compromiso político. Actualmente, la relación es gestionada a nivel técnico por el SEAE —en la parte europea— y por la Dirección del CARIFORUM, en nombre de los Estados del CARIFORUM. El compromiso a nivel ministerial se produce principalmente en el contexto de la aplicación del CEPA con la asistencia de los ministros de Comercio Exterior o de Asuntos Exteriores. Esta forma de compromiso podría inducir un cambio más rápido hacia una asociación política Caribe-UE. Sin embargo, el exitoso avance del desarrollo del CARIFORUM apoyado por la UE garantiza un compromiso efectivo y regular con los jefes de gobierno y los ministros de Finanzas del Caribe. Los elementos de una ambiciosa agenda de desarrollo para el Caribe —espacio fiscal y tributario, energías renovables, digitalización y formación de habilidades— requieren un fuerte apoyo de los presupuestos públicos. El impulso hacia una asociación política CARIFORUM-UE se basará en la obtención de resultados concretos. En este empeño, tanto el CARIFORUM como la UE deben adaptarse para aprovechar plenamente el inmenso potencial de su asociación.

## Referencias bibliográficas

- ALLEYNE, D. ET AL. (2020):** *"The case for financing: Caribbean resilience building in the face of the COVID- 19 pandemic"*, Serie Estudios y Perspectivas-Sede Subregional de la CEPAL para el Caribe, n° 97 (LC/TS.2020/161-LC/CAR/TS.2020/7), Santiago, CEPAL.
- ANDERSON, M.; MCKEE, C. Y TALBOT, T. (2016):** *"Investing UK Aid in a Global Skills Partnership: Better Health at Home and Abroad"*, CGD Policy Paper 106, Washington D.C., Center for Global Development. Disponible en: <https://www.cgdev.org/sites/default/files/investing-uk-aid-global-skills-partnership-better-health-home-and-abroad.pdf> (consultado el 13 de mayo de 2021).
- BETZOLD, C.; CASTRO, P. Y WEILER, F. (2012):** *"AOSIS in the UNFCCC Negotiations: from Unity to Fragmentation?"*, *Climate Policy*, 12(5), pp. 591-613. Disponible en: [https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/65018/4/Castro\\_1.pdf](https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/65018/4/Castro_1.pdf) (consultado el 26 de abril de 2021).
- BEVIGLIA, A. Y LODGE J. (EDS.) (2011):** *The CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement - A Practitioners' Analysis*, Alphen aan den Rijn, Wolters Kluwer.
- BISHOP, M.; HERON, T. Y PAYNE, A. (2013):** *"Caribbean development alternatives and the CARIFORUM-European Union economic partnership agreement"*, *Journal of International Relations and Development*, vol. 16, pp. 82-110.
- BRAUTIGAM, D. (2019):** *"A critical look at Chinese 'debt trap diplomacy': the rise of a meme"*, *Area Development and Policy*, 5(3), pp. 1-14.
- BROBERG, M. (2016):** *"The European Union-Caribbean Relation: On the Apparent Deterioration of the EU Caribbean Relationship"*, *European Foreign Affairs Review* 21, n° 1, pp. 75-94.
- BURRI, M. Y NURSE, K. (2019):** *"Culture in the CARIFORUM-EU Economic Partnership Agreement rebalancing trade flows between European and the Caribbean?"*, estudio encargado por la UNESCO, París. CEPAL (2020a): *"Informe sobre el impacto económico de COVID-19 en América Latina y el Caribe"*, Santiago. Disponible en: <https://www.cepal.org/fr/node/51466> (consultado el 10 de mayo de 2021).
- (2020B):** *"Measuring the impact of COVID-19 with a view to reactivation"*, Santiago, CEPAL. Disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/publication/files/45477/S2000285en.pdf> (consultado el 10 de mayo de 2021).
- CHAITOO, R. (2011):** *"The Entertainment Sector in CARICOM: Key Challenges and Proposals for Action"*, Washington D. C., BID.
- COMISIÓN EUROPEA (2006):** *"Global Europe: Competing in the World. A contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy"*, COM (2006) 567, Bruselas. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0567:FIN:en:PDF> (consultado el 26 de abril de 2021).
- (2011):** *Comunicación de la Comisión Europea al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: "Incremento del impacto de la política de desarrollo de la UE: Programa para el Cambio"*, COM(2011) 637 final, Bruselas.
- (2020A):** *"Informe 2020 sobre la aplicación de los acuerdos comerciales de la UE"*, Bruselas. Disponible en: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/november/tradoc159039.pdf> (consultado el 26 de abril de 2021).

**(2020B):** “EU Agricultural Outlook for Markets, Income and Environment 2020-2030”, Bruselas. Disponible en: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/food-farming-fisheries/farming/documents/agricultural-outlook-2020-reporten.pdf> (consultado el 26 de abril de 2021).

**(2021A):** “Extra-EU trade in agricultural goods”, Bruselas. Disponible en: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Extra-EUtradeinagriculturalgoods#EUtradeinagriculturalproducts:surplusof.E2.82.AC43billion>.

**(2021B):** “Communication from the commission to the European Parliament, the Council, the European economic and Social Committee and the Committee of the Regions Trade Policy Review - An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy Brussels”, 18.2.2021 COM(2021) 66 final. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b-f4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b-f4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF) (consultado el 7 de junio de 2021).

**COMISIÓN EUROPEA Y ALTO REPRESENTANTE DE LA UNIÓN PARA ASUNTOS EXTERIORES Y POLÍTICA DE SEGURIDAD (2021):** “Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al consejo sobre el refuerzo de la contribución de la UE a un multilateralismo basado en normas”, JOIN/2021/3 final, Bruselas.

**CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2017):** “Council conclusions on the EU list of non-cooperative jurisdictions for tax purposes”, ECOFIN 1088 (5 de diciembre). Disponible en: <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15429-2017-INIT/en/pdf> (consultado el 14 de mayo de 2021).

**DAVENPORT, M.; HEWITT, A. Y KONING, A. (1995):** “Europe’s Preferred Partners - The Lomé Countries in World Trade”, ODI Special Report, Londres, Overseas Development Institute.

**DIEZ, S. M.; PATIL, P. G.; MORTON, J.; RODRÍGUEZ, D. J.; VANZELLA, A.; ROBIN, D. V.; MAES, T. Y CORBIN, C. (2019):** “Marine Pollution in the Caribbean: Not a Minute to Waste”, Washington D. C., Grupo del Banco Mundial.

**HURT, S. (2003):** “Cooperation and coercion? The Cotonou Agreement between the European Union and ACP States and the end of the Lomé Convention”, *Third World Quarterly*, vol. 24, nº 1, pp. 161-176.

**KUHNHARDT, L. (2016):** “Maturing Beyond Cotonou: An EU-ACP Association Treaty for Development - A Proposal for Reinventing EU Relations with the African, Caribbean and Pacific (ACP) Group of States”, ZEI Discussion Paper C235. Disponible en: <http://aei.pitt.edu/86964/> (consultado el 26 de abril de 2021). **MACQUEEN, M. (1999):** “After Lomé IV: ACP-EU Trade Preferences in the 21st century”, *Intereconomics Review of International Trade and Development*, 34/1999, nº 5, pp. 223-232.

**LEWIS, P.; GILBERT-ROBERTS, T.-A. Y BYRON, J. (EDS.) (2019):** “Pan-Caribbeanism and the CARICOM Widening Project”, *Pan-Caribbean Integration Beyond CARICOM*, Londres, Routledge.

**LODGE, J. (2014):** “A Study on Successes and Failures of the ACP Group Since its Inception”, Informe preparado para el Grupo de Personas Eminentes de la ACP.

- (2019): "The EU as a trade and development partner to the ACP - Some initial reflections", en B. HOEKMAN y S. BILAL (eds.): Perspectives on the Soft Power of EU Trade Policy, Londres, Centro de Investigación de Política Económica.
- MAGGIORELLI, L. (2017):** "Chinese Aid to Latin America and the Caribbean: Evolution and Prospects", *Revista Internacional de Cooperación y Desarrollo*, 4(2), pp. 28-50. <https://doi.org/10.21500/23825014.3335>.
- MANNERS, I. (2002):** "Normative Power Europe: A contradiction in terms?", *Journal of Common Market Studies*, 40(2), pp. 235-258.
- NONO, G. M. (2015):** "The future of the ACP Group of States in a changing world: Challenges and future perspectives", *African Journal of International and Comparative Law*, 23.1, pp. 29-53.
- OMS (2020):** "WHO Expert Advisory Group's Report on the Relevance and Effectiveness of the WHO Global Code of Practice on the International Recruitment of Health Personnel", Ginebra.
- ÖTKER, I. Y SRINIVASAN, K. (2018):** "Bracing for the Storm for the Caribbean, Building Resilience is a Matter of Survival", *Finance and Development*, vol. 55, nº 1 (marzo).
- PAPE, E. (2013):** "An Old Partnership in a New Setting: ACP-EU Relations from a European Perspective", *Journal of International Development*, vol. 25, nº 5/2013, p. 736.
- PATIL, P. G.; VIRIDIN, J.; DIEZ, S. M.; ROBERTS, J. Y SINGH, A. (2016):** "Toward A Blue Economy: A Promise for Sustainable Growth in the Caribbean: An Overview", Washington D.C., Banco Mundial.
- SAUVÉ, P. Y WARD, N. (2009):** "Services and Investment in the EC-CARIFORUM Economic Partnership Agreement: Innovation in Rule-Design and Implications for Africa - Beyond Market Access for Economic Development", *EU-Africa Relations in Transition*, pp. 137-172.
- SEAE(2012):** "Joint Caribbean-EU Partnership Strategy", Bruselas. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/sites/default/files/partnership\\_strategy.pdf](https://eeas.europa.eu/sites/default/files/partnership_strategy.pdf).
- SRINIVASAN, K.; MUÑOZ, S. Y CHENSASVDIJAI, V. (2020):** "COVID-19 Pandemic and the Caribbean: Navigating Uncharted Waters", FMIBlog. Disponible en: <https://blogs.imf.org/2020/04/29/covid-19-pandemic-and-the-caribbean-navigating-uncharted-waters/> (consultado el 11 de mayo de 2021).
- SRINIVASAN, K.; MUÑOZ, S. Y DING, D.(2021):** "How the Caribbean Can Avoid Becoming a COVID-19 Long-Hauler", *FMI News*. Disponible en: <https://www.imf.org/en/News/Articles/2021/03/11/na031221-how-the-caribbean-can-avoid-becoming-a-covid-19-long-hauler> (consultado el 10 de mayo de 2021).
- TOYE, J. (2014a):** "UNCTAD at 50. A Short History", UNCTADS, Naciones Unidas. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/osg2014d1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/osg2014d1_en.pdf).
- (2014B):** "Assessing the G77: 50 years after UNCTAD and 40 years after the NIEO", *Third World Quarterly*, 35:10, 1759-1774.
- UNCTAD (1973):** "Proceedings of the Third UNCTAD Session", 13 de abril a 21 de mayo, 1972 vol. 1. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/td180vol1\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/td180vol1_en.pdf) (consultado el 26 de abril de 2021).
- (2002):** "Participation of the African, Caribbean and Pacific Group of States in International Trade", Informe para la Tercera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno ACP (UNCTAD/DITC/TNCD/Misc.27).
- VAN DEN AKKER, J. (2011):** "Final Evaluation, Caribbean Renewable Energy Development Programme", Nueva York, PNUD.

- VAN REISEN, M. (2012):** *“ACP 3D: ACP Perspective on the ACP Group”*, Informe final, Bruselas, 11 de abril de 2012. Disponible en: <https://www.acpsec.org/sites/acpsec-waw-be/files/Pacific%20CONFERENCE%20-%20VanReisen.pdf>.
- WERNER, A.; KOMATSUZAKI, T. Y PIZZINELLI, C. (2021):** *“Short-term Shot and Long-term Healing for Latin America and the Caribbean”*, Blog FMI. Disponible en: <https://blogs.imf.org/2021/04/15/short-termshot-and-long-term-healing-for-latin-america-and-the-caribbean/> (consultado el 10 de mayo de 2021).
- WINTERS, L. A. Y MARTINS, P. M. G. (2004):** *“Beautiful but Costly: Business Costs in Small Economies”*, Secretaría de la Mancomunidad, Londres y Comunicación de Barbados sobre la ayuda al comercio (WT/AFT/W/18).

# 3. EL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CENTROAMÉRICA: UN POTENCIAL POR EXPLOTAR

Pedro Caldentey del Pozo

## 1. Introducción

La relación entre la Unión Europea (UE) y Centroamérica tiene rasgos únicos en las relaciones exteriores de ambos bloques de países. El acuerdo de asociación (AA) entre ellos es el acuerdo interregional más completo de la UE, y viene precedido de una relación histórica intensa y profunda. Más allá de los instrumentos utilizados y de su impacto e influencia, es fácil afirmar que la UE ha mantenido una permanente y cómplice atención con la región y sus intereses. La relación con Centroamérica es para la UE un caso especial porque es un espacio que prueba la capacidad de la política exterior para atender simultáneamente los intereses de los Estados miembros de la UE y los intereses específicos de una región en desarrollo.

Con todas las precauciones necesarias, la relación entre Centroamérica y la UE refuerza la aspiración de Europa de ser un hegemon positivo en algunas regiones del mundo. O, centrándonos en la expresión de los objetivos de la política exterior europea, podemos recordar la propuesta de la Estrategia Global y de Seguridad de 2016 sobre el “pragmatismo basado en principios para que la UE sea a la vez actor geopolítico y potencia normativa, tratando de armonizar los valores de los intereses estratégicos” (Sanahuja, 2021a: 105).

América Latina es una región de gran relevancia para la UE, no tanto por su protagonismo en el conjunto de la política exterior europea —ni en términos cuantitativos en el presupuesto de la Unión— como por la naturaleza política del diálogo que caracteriza las relaciones entre ambos bloques.

El carácter interregional de la relación entre la UE y América Latina es una de sus características principales. Los dos bloques regionales han escogido la integración como un marco de respuesta a sus problemas históricos y estratégicos, para el desarrollo conjunto de sus Estados miembros y su inserción en la sociedad global. La articulación a través de los procesos de integración regional es un rasgo principal de la relación entre América Latina y la UE. En el caso centroamericano ocurre lo mismo, y los lazos entre los dos procesos de integración, UE y SICA, son un factor determinante. El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica (AAUECA) es importante en este marco porque es el primer acuerdo birregional que integra los elementos de diálogo político, cooperación y comercio.

Centroamérica es una región de países pequeños y en desarrollo, con una ubicación geográfica que la convierte desde hace siglos en una zona de tránsito y de paso obligado para el desarrollo de continentes y países. La naturaleza y la historia de la región es el fundamento de su identidad común, siempre presente en los imaginarios colectivos y las redes intelectuales de la región.

La integración regional es un fenómeno definitorio de la identidad de Centroamérica. La dimensión regional ha sido una constante en los doscientos años de independencia que la región celebró en el año 2021, desde los diversos intentos de federaciones y uniones del siglo XIX y principios del XX, hasta la consolidación de la integración tras la firma de la ODECA en 1951, del Tratado General de la Integración Económica (TGIE) de 1960, de los Protocolos de Tegucigalpa a la Carta de la ODECA de 1991 y del Protocolo de Guatemala al TGIE de 1993.

La integración regional, el SICA, es el principal receptor emblemático de los elementos comunes de la identidad de la región, aunque estos vayan más allá del propio proceso y se extiendan a la cultura de la región para estar presentes en todos los ámbitos de la sociedad centroamericana. Por ello, este documento utilizará prioritariamente la denominación de Centroamérica para referirse a los seis firmantes del AAUECA. Se empleará también la denominación de región SICA para incluir a Belice y República Dominicana, que, siendo miembros del sistema, no son firmantes del Acuerdo de Asociación porque sus relaciones con la UE se canalizan en el marco del reciente Acuerdo de Asociación entre la UE y los miembros de la Organización de los Estados de África, el Caribe y el Pacífico (OEACP, antes denominado Grupo de Estados ACP), que sucede al Acuerdo de Cotonú, tras su firma el 15 de abril de 2021.

La relación UE-SICA implica, por tanto, la articulación de un bloque de 27 países desarrollados con ocho países del SICA, incluidos en el bloque de países de desarrollo humano medio, a excepción de Panamá y Costa Rica, con indicadores de desarrollo humano muy alto (57 y 62 en el ranking de 2020), y República Dominicana y Belice en el grupo de desarrollo humano alto. Los ocho países del SICA se reparten en el bloque de países de ingreso medio-alto (Guatemala, Costa Rica, Panamá y República Dominicana) e ingreso medio-bajo (Belice, Honduras, El Salvador y Nicaragua).

La región parece haberse quedado sin relato tras treinta años de Esquipulas (Sánchez Ancochea y Martí, 2014) y está en busca de una nueva formulación de evolución. Los años del llamado Mercado Común Centroamericano (MCCA) en las décadas de los sesenta y setenta disponen de un relato común y consolidado en la región y fuera de ella, que explica los fundamentos de la integración económica, a partir del modelo de sustitución de importaciones, con una secuencia de hechos históricos que distancia el proceso de los conflictos políticos que la región vivía en esos años. Presenta muy bien la estrategia de modernización subyacente. El relato ha incorporado también, quizás con cierto énfasis de más, los efectos negativos del proceso en su última fase. El paso del tiempo desde los años ochenta parece haber atemperado la visión crítica de esos años para ofrecer una visión más ecuánime.

Centroamérica dispone también de un relato estructurado y muy repetido en torno a los Acuerdos de Paz y el Proceso de Esquipulas para explicar la reactivación y reestructuración

de la integración regional con la creación del SICA como instrumento de la estrategia regional de paz, desarrollo y libertad que consagraban los acuerdos y los protocolos. Pero la narrativa común se para progresivamente a partir de la interrupción simbólica que supuso la propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas en 1994. Desde entonces, afectados por diversos momentos y episodios —y en el marco del predominio del regionalismo abierto asociado al periodo de predominio neoliberal—, el SICA y la región tienen dificultades para ofrecer una visión conjunta sobre la integración, más allá de su persistencia en impulsarla.

Para la dimensión regional de la identidad común centroamericana, la UE es un socio fundamental. Su acompañamiento desde los primeros años del Proceso de San José a los acuerdos de paz marcó una estrecha relación entre dos regiones que es, probablemente, la más sólida y coherente del interregionalismo, pese a la relativa importancia de los países centroamericanos como actor global. Desde entonces y hasta ahora, la cercanía de la UE con Centroamérica es intensa, multidimensional y constante, como rubricó su Acuerdo de Asociación, y su desarrollo a partir de sus tres pilares: comercial, de cooperación y de diálogo político.

La UE es no solo un socio principal para Centroamérica, sino también una referencia como proceso de integración regional. Se ha discutido con frecuencia (Söderbaum y De Lombaerde, 2013; Malamud, 2011) si tomar la UE como referencia ha sido un error conceptual y metodológico para el regionalismo latinoamericano, y parece haber cierto consenso en que ha sido así. No obstante, la historia de la integración centroamericana ha ido bastante en paralelo temporalmente con la europea, desde 1951 hasta la fecha. La evolución de ambos procesos es radicalmente diferente pero no cabe duda de que el SICA es deudor del diseño del proceso, de sus objetivos y fases, y de su diseño institucional.

La UE ha sido también, por eso, una referencia fundamental en la narrativa del proceso de integración. Los paralelismos son asimismo evidentes, más ahora que Centroamérica busca continuidad para su relato. La UE ha desarrollado un relato que presenta la integración como el instrumento más eficaz para evitar nuevos conflictos en Europa tras las guerras mundiales (Caldentey y Romero, 2010). Ha apostado, en un entorno de posguerra, por el pragmatismo económico desde el Tratado de la Comunidad del Carbón y del Acero (CECA) de 1951 hasta el Tratado de Lisboa de 2009. Se presenta la integración como un modelo para articular intereses contrapuestos, de forma que vayan generando una comunidad con capacidad para resolver adecuadamente sus conflictos.

La crisis de la pandemia de 2020 y 2021 se convertirá en un hito extraordinario para ambas regiones, especialmente en la UE, en la que ha provocado importantes transformaciones. Tras superar la crisis del euro con un balance no demasiado optimista, a pesar de la relevancia de la política monetaria no convencional liderada por el Banco Central Europeo (BCE) de Mario Draghi y de las modificaciones incorporadas a la gestión de los asuntos fiscales de la UEM (normas de coordinación estrecha como el Semestre Europeo).

La respuesta de la UE a la pandemia ha generado un efecto movilizador del proyecto europeo y supone una apuesta inesperada por la profundización de la integración tras años

de dudas y en contraste significativo con las reacciones a la Gran Recesión y a las crisis de deuda. A la apuesta por la profundización del proyecto europeo, se suma la nueva agenda de desarrollo que, tanto en el ámbito nacional como en el regional, promueve Next Generation UE sobre la base del Pacto Verde, la digitalización de la economía y la cohesión social y, también, en una recuperada autonomía estratégica (Sanahuja, 2021).

Junto a la nueva agenda, las políticas fiscales expansivas de los Estados miembros, la continuidad de expansión cuantitativa del BCE, el programa Next Generation UE o la emisión de eurobonos trasladan la imagen de una Unión que esta vez sí muestra capacidad de reacción temprana y con la intensidad necesaria. La reacción conjunta y decidida de la UE a la invasión rusa de Ucrania en febrero de 2022 muestra el efecto de esta nueva etapa en la política exterior europea.

Por otra parte, la pandemia encontró a Centroamérica en un momento difícil que combinaba el final del periodo inspirado por los Acuerdos de Esquipulas con un momento de transición del SICA, difícil de gestionar por la coincidencia de varios liderazgos nacionales complejos y cuestionados en un escenario de retroceso democrático y graves tensiones políticas. No obstante, mientras que la respuesta general a la pandemia en América Latina ha sido fundamentalmente de carácter nacional, y las acciones impulsadas desde la Alianza del Pacífico, Mercosur o CAN, se han limitado a poco más que algunas decisiones sobre intercambios comerciales y bioseguridad, el SICA fue capaz de ofrecer una respuesta conjunta significativa a partir de su arquitectura institucional y algunos de sus instrumentos de política regional, y de sus mecanismos de coordinación y gestión regional.

La confluencia de hitos del año 2021 se extiende también a las relaciones entre la UE y Centroamérica. La Unión, revitalizada por su reacción ante la pandemia, trabaja en la estrategia regional de cooperación con Centroamérica para el periodo 2021-2027 y ha realizado un proceso de evaluación ex post del acuerdo comercial entre las dos regiones. Los tres pilares del AA han tenido un desarrollo desigual. Sin duda, la dificultad de ratificar los pilares de diálogo político y de cooperación reducen su impacto. No es así en el caso del pilar comercial, que funciona de forma provisional porque puede trabajar con el mandato recibido por la Comisión y la ratificación de los seis firmantes centroamericanos.

El entorno de 2021 ofrece la posibilidad de que Centroamérica y la UE puedan desarrollar con más amplitud los objetivos e instrumentos de los tres pilares del acuerdo. El escenario global de recuperación pospandemia podría conectar el pleno desarrollo de este conectándolo a los retos que ambas regiones enfrentan en conjunto, como la definición de una nueva agenda global y birregional. O con sus retos particulares, como la definición de una agenda específica para Centroamérica en las próximas décadas, que supone un relanzamiento de la integración basado en su eficacia para multiplicar la capacidad de los gobiernos y políticas de sus países miembros.

La hipótesis principal de este trabajo es que el Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica es un instrumento prometedor por su naturaleza y las expectativas que genera, pero que está todavía lejos de desarrollar su potencial en la relación birregional.

Para ello, este documento analiza los antecedentes de la relación entre la UE y los países centroamericanos antes de la firma del Acuerdo de Asociación en el año 2013. Revisa después los hitos recientes y las circunstancias del proceso centroamericano de integración, y la participación y contribución de la UE en el desarrollo de algunos de sus debates, instrumentos y políticas. A continuación, se resume el proceso de negociación del AA y las circunstancias de su firma y puesta en marcha, con el objetivo de sistematizarlas expectativas generadas en cada una de las partes en torno a su desarrollo y objetivos.

Finalmente, el trabajo valora la relevancia que el AA tiene para la relación birregional y en particular para el sistema de la integración centroamericana y sus países miembros señalando algunas recomendaciones para el periodo 2021-2027 en el que el AA podría tener un rol muy destacado.

## **2. Los antecedentes de la relación entre la UE y Centroamérica. El Diálogo de San José**

La relación entre la UE y Centroamérica se remonta al conocido como Diálogo de San José, cuyo primer hito tuvo lugar en San José, Costa Rica, el 28 de septiembre de 1984 en el marco de la inestabilidad política y los problemas económicos de América Central en la década de los ochenta. Ese momento marca el inicio del compromiso de la UE con los problemas de América Central, un compromiso que es justo reconocer que no ha abandonado ni reducido desde esa fecha, hace ya 36 años.

Desde 1984 hasta el año 2005, se celebran 21 conferencias ministeriales de los cancilleres de los países de ambas regiones. En la primera etapa del proceso, tiene especial importancia la presencia de México, Colombia y Venezuela como miembros del Grupo de Contadora. No dejan de participar en todos los diálogos, pero su presencia pierde peso tras los acuerdos de paz, desde 1994, cuando ya no son mencionados en la denominación formal de la reunión sino como socios cooperantes.

El Diálogo de San José fue un instrumento pionero en las relaciones euro-latinoamericanas, de gran relevancia porque su periodicidad anual le otorgó una poco común profundidad para un espacio de diálogo político. La frecuencia de las reuniones permitió que sus contenidos abarcaran todos los ámbitos de la relación birregional y una notable incidencia de la UE en todos los asuntos de la agenda de pacificación, recuperación de la democracia y desarrollo económico de Centroamérica. No es exagerado afirmar que el Diálogo de San José situó a la UE como actor principal en las relaciones exteriores de Centroamérica, incluso por delante de Estados Unidos. Asimismo, otorgó un especial significado a las relaciones birregionales en el marco de las relaciones internacionales.

Los contenidos de las XXI conferencias ministeriales fueron muy amplios; abarcaron de forma regular todos los elementos críticos de la agenda birregional, especialmente de la agenda centroamericana, y crearon un vasto espacio de cooperación, que es un antecedente fundamental del AA y sus tres pilares. En el marco del proceso del Diálogo de San

José se firmó un primer Acuerdo Marco de Cooperación Interregional que formalizaba la relación entre ambas regiones. Fue firmado en Luxemburgo en noviembre de 1985 y tuvo vigencia hasta febrero de 1993 cuando, en El Salvador, se firmó un nuevo Acuerdo Marco de Cooperación entre la CE y los países centroamericanos.

En diciembre de 2003 se firmó un tercer Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y sus Estados miembros con los países centroamericanos. Cabe señalar que, aunque Belice ya era desde el año 2002 país miembro del SICA, no llegó a formar parte del acuerdo por su pertenencia simultánea al CARICOM. Los tres acuerdos mencionados compartieron el problema de la lenta ratificación por parte, especialmente, de los Estados miembros de la UE. El acuerdo de 1993 no entró en vigor hasta 1999, y el año 2003 no lo hizo hasta el año 2004, con el AA ya firmado. Algo parecido les ha ocurrido a los pilares de diálogo, política y cooperación del AA. A efectos prácticos, el impacto de esta notable demora no es grave, pero simbólica y formalmente traslada una sensación de inestabilidad que no corresponde con la voluntad expresada por las partes.

En todos estos acuerdos resaltan ya dos de los pilares del actual AA, el diálogo político y la cooperación, aunque progresivamente se incorporan a los acuerdos cada vez más referencias en materia comercial, como la participación centroamericana en el sistema de preferencias generalizadas. Los acuerdos generan reuniones de comisión mixta del acuerdo que son también una fuente de información valiosa para analizar la evolución de las relaciones entre la UE y Centroamérica.

El huracán Mitch y sus devastadores efectos en varios países de la región se vieron reflejados en las conferencias ministeriales que recogen algunas de las acciones de respuesta al desastre natural. Los tres grupos Consultivos de Estocolmo (1998), Washington (1999) y Madrid (2001) distrajerón la relación del Diálogo de San José y marcaron probablemente su final, aunque las conferencias se extendieron unos años más.

Tras la vigencia del Diálogo de San José, irrumpe también en la relación birregional el mecanismo de las cumbres UE y América Latina y el Caribe, que canaliza una parte significativa del diálogo birregional. La primera cumbre tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil) en 1999, la segunda en Madrid (España) en el año 2002, la tercera en Guadalajara (México) en 2004 y la cuarta en Viena (Austria) en 2006. La quinta se desarrolló del 13 al 17 de mayo de 2008 en Lima (Perú) y la sexta tuvo lugar en Madrid (España) en mayo de 2010.

Algunas características específicas de estas cumbres les concedían un valor especial. Su naturaleza de cumbres de alto nivel, su periodicidad bianual, los mecanismos de participación de la sociedad civil en ellas, o los procesos y documentos de seguimiento de los acuerdos, son algunas de ellas. También lo es la creación de la Fundación EU-LAC con el objetivo de analizar las relaciones y convertirse en un eventual instrumento de preparación de cumbres y acuerdos. Como destacaba Félix Peña, tres ejes articulaban la relación entre la UE y América Latina y el Caribe para garantizar el desarrollo de una relación basada en fundamentos comunes sobre la sociedad o las relaciones entre países: contar un diálogo birregional orientado a la acción concreta, basado en una agenda birregional común y

apoyado en un tejido de acuerdos birregionales capaces de captar todos los intereses de ambas regiones (Peña, 2008).

El mecanismo cambia cuando los países de América Latina y el Caribe ponen en marcha en diciembre de 2011 la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC), que pasa a ser el interlocutor regional de la UE. Las siguientes cumbres adoptan ya la denominación de Cumbre UE-CELAC. La primera tuvo lugar en Santiago de Chile en el año 2013 y la segunda se celebró en Bruselas en 2015; esta última ha sido la última celebrada hasta la fecha. La falta de vigor de la CELAC tras las crisis del regionalismo posliberal es un elemento de riesgo para la relación birregional porque afecta a los mecanismos de interlocución.

De las cumbres Europa-América Latina surge el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE. La Cumbre de Guadalajara del año 2004 dio inicio al proceso de evaluación para una futura asociación entre la UE y Centroamérica (también entre la UE y la Comunidad Andina). La IV Cumbre de 2006 en Viena lanzó oficialmente las negociaciones. Estas duraron tres años porque, aunque comenzaron en octubre de 2007, tuvieron que ser interrumpidas por el golpe de Estado de Honduras al gobierno Zelaya en 2009. Tras su reanudación en febrero de 2010, el acuerdo se dio por concluido en mayo de 2010, coincidiendo con la VI Cumbre Europa-América Latina que se celebró en Madrid. Se firmó el 29 de junio de 2012, en el marco de la 394 Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno del SICA, celebrada en Tegucigalpa.

La negociación implicó nueve rondas generales y siete reuniones extraordinarias a nivel comercial. Para los países centroamericanos, el ejercicio supuso un esfuerzo muy importante porque tuvieron que atender —con estructuras ministeriales más bien reducidas y recursos limitados— las nueve rondas de negociación UE-CA, con rondas intermedias centroamericanas de negociación entre los países miembros y un proceso amplio de consulta con sectores productivos y organizaciones representativas de la sociedad civil. El incentivo de lograr el acuerdo movilizó a las dos partes para completar una negociación amplia y compleja, sin grandes desacuerdos en los contenidos más específicos y algo más de discusión en torno a las condiciones previas para la negociación (región a región) y la posterior incorporación de Panamá.

### **3. Los retos del desarrollo en Centroamérica**

#### **3.1. Los desafíos de Centroamérica tras la gran recesión y la pandemia**

La región se enfrenta, como se apuntaba en la introducción, a un momento marcado por problemas graves de respuesta compleja. Cabe destacar varios asuntos entre los problemas más importantes a los que se enfrentan los países centroamericanos (Fundación ETEA, 2020). En primer lugar, el riesgo de retroceso democrático ante los riesgos asociados al escenario político en varios países de la región. Los ataques a la democracia y a la separación de poderes, la debilidad de los procesos electorales, la falta de imparcialidad en el sistema de justicia, la inesperada amenaza a derechos humanos básicos, la corrupción de las élites

o su naturaleza extractiva, o la penetración del crimen organizado son manifestaciones recientes de estos riesgos y retrocesos.

En segundo lugar, la persistencia de la pobreza y la desigualdad en un modelo de desarrollo que tiende a generar inequidad y exclusión. Al empeoramiento de las vulnerabilidades sociales se añaden las ambientales, tanto por la falta de asistencia y protección estatal a grupos en riesgo como por la posición geográfica susceptible a fenómenos naturales que afectan con frecuencia a la región. Las herramientas de prevención y mitigación son insuficientes, y el cambio climático amenaza regularmente con devastar los planes de futuro familiares y colectivos de la población centroamericana. Además, la presión de la violencia y del crimen organizado —que se enraiza en la región y trastoca la vida cotidiana de amplios sectores de la población— impide que los sectores más vulnerables desarrollen su vida con normalidad.

En tercer lugar, en el ámbito económico, la coexistencia de sectores muy productivos con una amplia mayoría de sectores de baja productividad y bajo valor agregado genera un patrón de ingresos bajos y alta concentración de los beneficios, en un sistema económico que es capaz de generar los empleos requeridos por una amplia población joven. La inserción internacional de las economías de la región sigue respondiendo a un modelo que prima una inserción de bajo valor añadido en las CGV y la economía global.

En cuarto lugar, el Estado se enfrenta a este escenario sometido a importantes limitaciones en términos de capacidad y de eficacia, lo que compromete la calidad y extensión de servicios y necesidades básicas. La reforma y el fortalecimiento del Estado siguen siendo, pese a los avances de estas décadas, asuntos urgentes en la agenda del desarrollo. La crisis fiscal es una dimensión extraordinariamente importante en este debate, y se caracteriza por las bajas cargas tributarias y un gasto público insuficiente para garantizar servicios y derechos o para corregir la desigualdad. La falta de transparencia frente a la amenaza de la corrupción o una deuda pública creciente son elementos que contribuyen a la inestabilidad.

Y, finalmente, la persistencia de los intereses particulares frente al interés general, capturado por élites económicas con influencia negativa en el diseño y ejecución de las políticas públicas y en los niveles de fiscalidad, o en la promoción de un desarrollo más inclusivo (Sánchez Ancochea y Martí, 2014). Pese a este complejo escenario, están también presentes en la región algunas oportunidades para construir un modelo de desarrollo eficaz frente a los desafíos mencionados (Fundación ETEA, 2020). Es ante estas oportunidades que la relación birregional y el AA podrían ejercer un impacto positivo.

Una de las tendencias más evidentes y complejas al mismo tiempo es la transformación del paradigma de la globalización. De la época de crecimiento exponencial del comercio global de inicios de los años noventa se ha pasado a una suerte de *slowbalization*, un repliegue de la globalización que incentiva decisiones políticas dirigidas a un modelo de mayor autonomía industrial y nacional con el objetivo de limitar la desagregación de los procesos productivos y las cadenas de valor de larga distancia, con procesos de relocalización y re nacionalización de algunos eslabones de las CGV.

La nueva agenda de desarrollo que ha despertado la pandemia es también una oportunidad para los países centroamericanos y para la relación birregional. El Pacto Verde o la digitalización pueden ser un foco de cooperación internacional que se convierta también en Centroamérica en un motor de cambio, de productividad y de inclusión (Sanahuja, 2021b).

El panorama global nos ofrece asimismo una recomposición de los equilibrios geopolíticos y de las relaciones entre las grandes potencias. Las relaciones externas de los países de la región dependen de cómo se posicionen en esos equilibrios Estados Unidos, la UE, China o México. También dependerán de ellos las relaciones con Sudamérica, Caribe o el Sudeste Asiático.

Parece percibirse además una recuperación del multilateralismo que bajo el principio de reconstruir una sociedad mejor (*build back better*) tras la pandemia, puede volver a ofrecer soluciones colectivas y globales que respondan, con el incentivo de recuperarnos de esta, al combate contra la inequidad, la crisis climática, o la probable crisis de la deuda soberana, así como a los nuevos riesgos asociados a la bioseguridad y otros que van a más cooperación internacional.

En este contexto podrían abrirse nuevas opciones para el regionalismo, no solo como acicate de la cooperación internacional sino porque los impulsos proteccionistas solo pueden ser enfrentados por las economías pequeñas en espacios regionales ampliados que les permitan acceder a mayores economías de escala. Este contexto obliga a repensar los objetivos, las herramientas y las prioridades temáticas del regionalismo y del interregionalismo.

### **3.2. ¿Sigue siendo la integración regional un marco favorable para promover el desarrollo regional en Centroamérica?**

Cabe preguntarse cómo puede ayudar la integración centroamericana a sus países miembros en esta encrucijada global. Como es conocido, la integración centroamericana renovó sus fundamentos y acuerdos entre 1990 y 1995, tras los Acuerdos de Esquipulas, reemplazando el marco de la ODECA y el MCCA para constituir el esquema multidimensional del SICA. La aparición en 1994 de la propuesta hemisférica de libre comercio de Estados Unidos, el ALCA, puso freno al entusiasmo por la integración y provocó un cambio de rumbo en la estrategia de los gobiernos, que dirigieron sus intereses a la propuesta estadounidense.

El proceso recuperó fuerza tras el punto de inflexión que supuso el huracán Mitch. La celebración de los tres grupos consultivos para la reconstrucción, transformación y modernización de Centroamérica convocó a la región y a sus socios de la cooperación internacional, permitiendo recuperar la integración como marco e instrumento de desarrollo bajo el convencimiento de que las vulnerabilidades estructurales de la región eran inabordables desde enfoques nacionales. En torno al año 2000 y hasta el final de la década, se inicia un periodo de recuperación del enfoque regional del desarrollo y, por tanto, de los instrumentos institucionales y políticos del SICA.

Centroamérica aprovechó el impulso, y los años 2002 a 2008 estuvieron marcados por las reformas promovidas por la Comisión *ad hoc* para la reforma institucional y su feliz coincidencia con importantes programas de cooperación en apoyo de la reforma institucional (programas de la UE y el Fondo España-SICA de la cooperación española) forjados en el impulso de los grupos consultivos mencionados y por el diseño de un marco de agendas regionales de prioridades y objetivos. Con la aprobación en el año 2005 de la Política de Integración de la Pesca y la Acuicultura 2005-2015 empieza un ciclo de construcción de instrumentos de política regional. Posteriormente sería también esta política la que marcaría el inicio de una segunda ronda con su propuesta 2015-2025.

En medio de la recuperación del protagonismo de la integración y la agenda regional como instrumentos de desarrollo, surgió la dificultad de lidiar con una crisis múltiple. En el año 2008 estalló la crisis económica internacional con sus negativos efectos en las fuentes de financiación de la región (remesas, exportaciones y maquilas). A ello se sumó la crisis política de Honduras con su confuso intento de golpe de Estado a Zelaya en el año 2009. El SICA se vio también muy afectado por las tensiones entre Costa Rica y Nicaragua por el caso de Río San Juan en el año 2010. A estos tres problemas, se unió la explosión de la crisis de seguridad que progresiva e implacablemente ha convertido Centroamérica en una de las regiones con más violencia del mundo, lo que ha provocado episodios de inmigración masiva (niños migrantes, caravanas...) que marcan la relación con Estados Unidos.

Pese a todo ello, la crisis multidimensional no frenó el crecimiento de la integración. Dos procesos permitieron que, pese a estas crisis, la región pudiera habilitar una década netamente positiva para el SICA desde 2002 hasta 2012. El primero fue la Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad. El segundo es el conocido como relanzamiento de la integración centroamericana, promovido por los gobiernos de El Salvador y Guatemala a partir de la cumbre extraordinaria celebrada el 20 de julio de 2010 en El Salvador.

La Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad del año 2011 generó una enorme expectativa entre los países centroamericanos. Pero tras sus primeros compromisos y resultados, podría haber provocado una cierta frustración en los países porque los fondos se han centrado mucho en materia de prevención y fortalecimiento institucional y no tanto en el combate al crimen organizado que los países perciben como más urgente. También porque, en la práctica, los países miembros no han visto confirmada la principal expectativa de la conferencia, que era ver incrementadas directamente sus capacidades con recursos adicionales para sus instituciones. La mayor parte de los fondos aprobados son gestionados por la propia cooperación internacional y por la Secretaría General del SICA con otras instituciones regionales o multilaterales.

El efecto del proceso de relanzamiento de la integración debe valorarse positivamente porque ha dejado como balance una agenda más ordenada en torno a sus cinco prioridades: la seguridad democrática, la integración económica, la integración social, el cambio climático, la gestión de riesgos y el fortalecimiento institucional. Su efecto en la organización de la agenda ha sido muy positivo y ha detallado los objetivos conjuntos, pero no ha podido hacer grandes contribuciones en términos de eficacia y ejecución de los instrumentos regionales.

El ciclo expansivo del SICA cambió tras el año 2012, y los años posteriores estuvieron marcados hasta 2017 por una cierta inercia paralizante —sin excesivos resultados— que rompió la dinámica expansiva del sistema, más centrada entonces en la búsqueda de posiciones estratégicas por los países miembros. A través, por ejemplo, del reglamento de nombramientos de autoridades en las instituciones del sistema que no solo no parecen haber renovado el interés de los países por la integración ni tenido un impacto positivo en la calidad de la gestión de las instituciones, sino que han conducido al atasco en la renovación de la Secretaría General del SICA.

Los años inmediatamente posteriores a la primera década del siglo (2013-2016) estuvieron marcados por la frustración resultante de la ineficacia de la mayoría de estas políticas, manifestándose en la fatiga de los gobiernos y de la cooperación internacional. El paradigma del regionalismo abierto cumplió sus funciones, pero también confirmó las falsas promesas sobre su capacidad de resolver los problemas estructurales de la región más allá de la inserción internacional. Tanto los actores centroamericanos como los externos parecen coincidir en que es necesario revisar el modelo actual de desarrollo. Los liderazgos nacionales de estos años no permiten ser optimistas. La región está ahora volcada en el plan de contingencia ante la crisis y los planes de reconstrucción.

El nombramiento en el año 2017 como secretario general del SICA del expresidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, uno de los protagonistas de los Acuerdos de Paz, abrió paso a la necesaria renovación del proceso de integración y de sus propósitos.

La integración centroamericana parece contar con un esquema de instrumentos de política sectorial. El conjunto de instrumentos de política regional tiene mucho valor, pese a su excesivo número y a la irrelevancia de alguno de ellos. Varios han sido fruto de un ejercicio valioso de formulación con participación de socios extrarregionales y algunos procesos de consulta muy interesantes. Sus resultados son, no obstante, limitados en términos de eficacia. Este conjunto de instrumentos de política regional proporciona una gran riqueza de diagnósticos comunes, de definición conjunta de problemas e iniciativas conjuntas para solucionarlos. Algunas de ellas han sido capaces de atraer una amplia colaboración de socios internos y externos, así como de financiación para atender algunos de sus objetivos. Hay en el conjunto de instrumentos un germen de intersectorialidad que puede ser muy valioso para el sistema.

No obstante, las instituciones y los países miembros del SICA ya han identificado que la agenda resultante de todas ellas plantea serios problemas de heterogeneidad, de ejecución y de compatibilidad de esfuerzos. Diversos mandatos presidenciales y ministeriales, basándose en este tipo de diagnóstico, demandan un ejercicio de priorización en la agenda estratégica vigente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> En particular, a partir del mandato de la Declaración presidencial de Roatán de 2016 y el del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de mayo de 2017, se discutió una propuesta de Agenda Estratégica en las reuniones previas a la XLIX reunión de presidentes de junio de 2017. El mandato de este encuentro remarcó el interés en su demanda de una transformación funcional del sistema.

El SICA se disponía a intentar una revisión de su agenda regional bajo el impulso de su Secretaría General. En el marco del bicentenario de la independencia y de los aniversarios mencionados en la introducción, el secretario general, Vinicio Cerezo, impulsaba la Agenda de Esquipulas III, retomando la experiencia de los acuerdos en los que tuvo tanto protagonismo. La propuesta caminaba entre la pertinencia de definir una nueva agenda 2021-2030 y el natural recelo de los países miembros, cuando estalló la crisis de la COVID-19.

También en torno a la necesidad de definir una nueva agenda, apareció la propuesta promovida por el presidente mexicano López Obrador del Plan de Desarrollo Integral (PDI) para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México, centrado en atacar las causas estructurales de la migración irregular con una perspectiva de desarrollo e integración. Esta propuesta, elaborada con el apoyo de la CEPAL, contaba con un confuso interés del gobierno Trump, y generó una extraordinaria atención por parte de la cooperación internacional. Parece haber perdido fuerza tras la pandemia.

Sin embargo, a partir de la tensión política que provocan en Estados Unidos las migraciones centroamericanas y los episodios de caravanas que se han producido desde 2019, la región cuenta con una nueva propuesta, el Plan Biden, que promueve la vicepresidenta Harris, que podría generar una inversión estadounidense muy importante para fomentar las oportunidades de prosperar sin emigrar. Es una oferta de gran interés para la región (acotada al llamado Triángulo Norte), pero cabe adoptar cierta prevención por si su implementación no responde a las expectativas, como pasó con la Alianza de la prosperidad del presidente Obama del año 2014.

La Secretaría General del SICA, por su parte, lanzó la Carta sobre el Futuro de Centroamérica en octubre del año 2020, haciendo unos planteamientos sobre los ejes de una agenda de desarrollo con enfoque regional para Centroamérica. Su impacto ha sido moderado en medio de la pandemia, pero es un insumo más para esta tarea pendiente. La integración parece hoy, no obstante, centrada en responder al mandato de los presidentes y ministros de elaborar planes de recuperación pospandemia, tras la experiencia del plan de contingencia con que se respondió a sus primeras manifestaciones.

### **3.3. Los avances hacia la Unión Aduanera Centroamericana, escenario del acuerdo comercial**

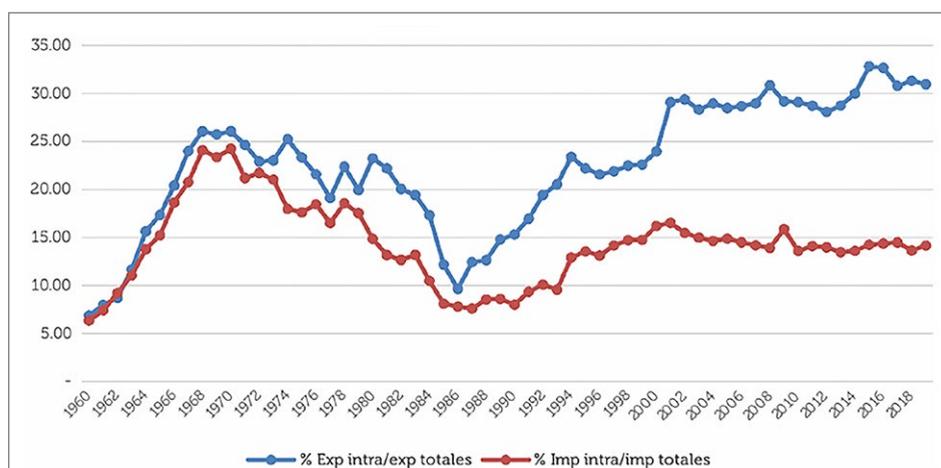
El dinamismo parece más concentrado en la dimensión económica de la integración centroamericana, tan relevante para la AA y que es objeto de atención prioritaria para la UE. Desde la firma del Protocolo de Guatemala al TGIE en el año 1993, se pueden distinguir tres periodos en la integración económica centroamericana:

1. La década 1993-2003, caracterizada especialmente por el desarrollo del Protocolo de Guatemala y especialmente por los avances en el establecimiento de la Unión Aduanera.
2. La década 2003-2013, caracterizada especialmente por la negociación y firma de los acuerdos comerciales Norte-Sur, con Estados Unidos y la UE.

3. Los años 2013-2020, caracterizados especialmente por los acuerdos de facilitación comercial y por el fortalecimiento de la coordinación dentro del subsistema económico.

Desde la entrada en vigor del protocolo, la tendencia de la cuota del comercio intrarregional no deja de crecer sobre la extrarregional. El Gráfico 1 ilustra cómo crecen las exportaciones intrarregionales frente a las totales. Tras los conflictos de los años ochenta, la cuota intrarregional de exportaciones ha superado las cifras de comercio intrarregional alcanzadas por el MCCA y parecen consolidarse en torno al 30-35%. La evolución de las importaciones intrarregionales es también significativa a un nivel inferior. La cuota parece haberse estabilizado en torno al 15% y no muestra una tendencia a mejorar, lo que constituye un reto para el futuro de la integración centroamericana.

**GRÁFICO 1.** Exportaciones e importaciones intrarregionales sobre el total de exportaciones e importaciones de Centroamérica (en porcentaje, 1960-2019)



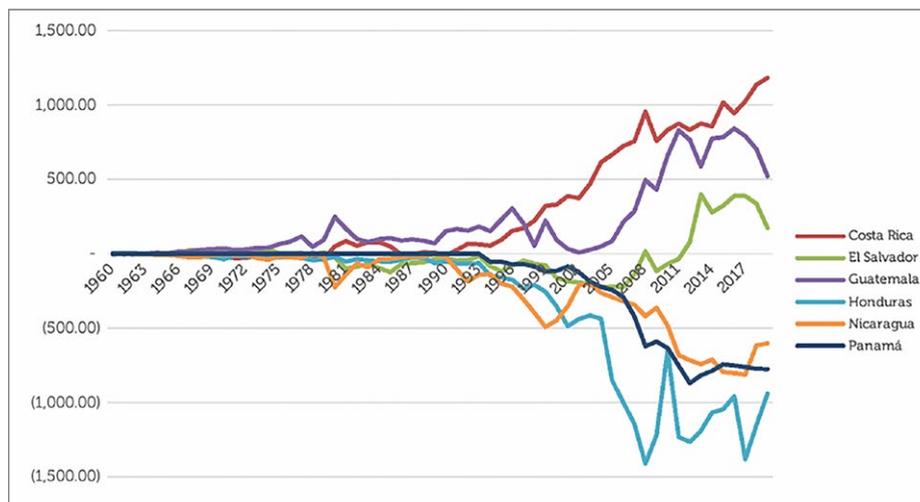
Fuente: SIECA (2020).

Los datos de la balanza comercial intrarregional (Gráfico 2) son también muy significativos para ilustrar las dinámicas de la integración y el desarrollo en Centroamérica. La escala del gráfico minimiza el periodo previo a los noventa. El gráfico confirma el superávit comercial que regularmente experimentan Costa Rica, El Salvador y Guatemala, por este orden, y los tradicionales déficits comerciales de Nicaragua y Honduras. También de Panamá, aunque el motivo principal sería, en este caso, el limitado nivel de intercambios del país con sus socios.

Conviene señalar algunos hitos especialmente relevantes en el desarrollo de la integración económica que marcan su evolución tras 1993 (Caldentey, 2021):

a) Acuerdo de Libre Comercio entre Estados Unidos y Centroamérica y República Dominicana (DR-CAFTA), negociado desde el año 2003, firmado en 2004 y ratificado a partir de 2005 en cada uno de los países firmantes para entrar en vigor en distintas fechas para cada país a partir de 2006.

**GRÁFICO 2. Balanza comercial, mercado intrarregional (millones de US\$, 1960-2019)**



Fuente: Elaboración propia a partir de datos de CEIE (2020).

b) Convenio Marco para la Unión Aduanera, aprobado por COMIECO en Guatemala, el 12 de diciembre de 2007, que aprueba que la Unión Aduanera se constituirá de forma gradual y progresiva, y su establecimiento será el resultado del desarrollo de tres etapas: i) promoción de la libre circulación de bienes y facilitación del comercio, ii) modernización y convergencia normativa, y iii) desarrollo institucional. La definición de estas tres etapas queda marcada como un marco de definición de objetivos en muchos de los documentos e hitos posteriores en la integración económica.

c) Adhesión de Panamá al subsistema económico centroamericano, en julio de 2010, y suscripción del Protocolo de incorporación de Panamá al subsistema de integración económica del SICA, en julio de 2012.

d) Firma del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE el 29 de junio de 2012 en el marco de la XXXIX Reunión de presidentes del SICA. El acuerdo entró provisionalmente en vigor en su parte IV, relativa al comercio, para la UE, Nicaragua, Honduras y Panamá desde el 1 de agosto de 2013, y para El Salvador y Costa Rica desde el 1 de octubre de 2013. El resto del acuerdo está en proceso de ratificación.

e) Aprobación en 2015 de la Estrategia Centroamericana de Facilitación del Comercio y Competitividad con Énfasis en la Gestión Coordinada de Fronteras que es aprobada por el COMIECO en su acuerdo n° 01-2015 (COMIECO LXXIII) y que instruye a los integrantes del Grupo Técnico de Facilitación del Comercio para que finalicen los planes de implementación, de conformidad con la estrategia y las políticas de los gobiernos centroamericanos.

f) Hoja de ruta para avanzar en la Unión Aduanera 2015-2024, encargada por la XLIV. Reunión de jefes de Estado y de gobierno de los países miembros del SICA (Declaración de Placencia,

Belice, diciembre de 2014) y recibida por el mismo órgano en su XLV reunión de junio de 2015, y que contiene las actividades a desarrollar para alcanzar la Unión Aduanera, en las tres etapas establecidas en el Convenio Marco para la Unión Aduanera.

g) Firma del Marco General de los Trabajos para el Establecimiento de la Unión Aduanera entre la República de Guatemala y la República de Honduras, por parte de los presidentes de ambos países el 26 de febrero de 2015. Este marco general señala la ruta a seguir para la constitución de la Unión Aduanera entre ambos países y da lugar al llamado proceso de integración profunda entre ellos. Tras el marco general, los presidentes y cancilleres de ambos Estados firman el 10 de abril de 2015 el Protocolo habilitante para el proceso de integración profunda hacia el libre tránsito de mercancías y de personas naturales entre las repúblicas de Guatemala y Honduras. En junio de 2017 entra en vigor el acuerdo de integración profunda. Y en julio de 2018, El Salvador se incorpora al proceso tras la suscripción y ratificación del Protocolo de Adhesión de El Salvador al Protocolo habilitante de integración profunda entre Guatemala y Honduras.

Este conjunto de hitos, especialmente los desarrollados tras la firma del AA, ha facilitado un especial dinamismo de la integración económica que se manifiesta en el acercamiento de los socios para el desarrollo y de los organismos internacionales para sumar esfuerzos en su apoyo. También el sector privado parece abandonar los recelos o el tradicional desinterés por un mercado que tiende a crecer. En apartados posteriores, valoraremos en qué medida se puede afirmar que el pilar comercial del AA forma parte de estos factores que explican la consolidación de la integración económica.

El Gráfico 3 muestra la evolución de las exportaciones centroamericanas según sus mercados de origen desde la vigencia del Protocolo de Guatemala (1994-2019). El gráfico incluye información sobre los acuerdos firmados con algunos de los socios de la región, también con la UE. No es posible sacar ninguna conclusión tajante sobre la relación entre la firma de un acuerdo y la evolución del comercio con el socio. Aunque todos parecen indicar una mejora de los intercambios, no introducen un punto de inflexión o cambio con respecto a los intercambios previos. Se podría entonces afirmar que el principal impacto de los acuerdos es, en general, que consolidan las relaciones comerciales con los socios, evitando shocks de cualquier tipo (incluso políticos) y la competencia de otros mercados.

El Gráfico 3 ofrece un ranking de los mercados de origen y destino del comercio exterior centroamericano. Estados Unidos es el primer socio de la región, pero el mercado centroamericano gana posiciones, particularmente como destino de las exportaciones. No es fácil hacer predicciones en este momento, pero no sería imposible que la propia región se convirtiera en su mejor mercado en los próximos años. Se ha añadido el dato del CA 6, que incluye a Panamá. La comparación en ambas gráficas del CA 5 y del CA 6 anima a pensar en los beneficios potenciales de una mayor interacción comercial entre Panamá y sus socios en la integración económica centroamericana. Los datos de China todavía no son relevantes en estos periodos, y ese puede ser un asunto de futuro. La UE es, después de Estados Unidos y del propio mercado regional, el tercer mercado para las empresas de la región.

La integración económica centroamericana llega, por tanto, a la tercera década del siglo XXI con un mercado regional consolidado que aspira a competir con el estadounidense por ser destino principal de las exportaciones y origen de las importaciones de sus países socios, con avances muy importantes en la facilitación comercial y la gestión integrada de fronteras, y con un marco intersectorial de instrumentos de política regional que cuenta, además, con el apoyo de socios externos con capacidad de apoyarlos técnica o financieramente.

Estas tendencias refuerzan una percepción positiva de la evolución del proceso entre sus actores protagonistas y observadores. No obstante, la integración económica se enfrenta en la actualidad a desafíos en su desarrollo, como la necesidad de avanzar con la misma intensidad en las etapas de modernización y convergencia normativa y de desarrollo institucional para completar el establecimiento de la Unión Aduanera; la importancia de trabajar en el aprovechamiento de los acuerdos comerciales firmados en el pasado; en promover la incorporación completa de Panamá en la dinámica de la Unión Aduanera; o en la conveniencia de definir con mayor precisión instrumentos intersectoriales de política regional que contribuyan junto a los demás elementos a promover una estructura productiva competitiva e inclusiva que puede ofrecer alternativas de desarrollo a los países centroamericanos y adaptarse adecuadamente a los escenarios de futuro que la región va a afrontar. ¿Cómo puede la relación con la UE ser un catalizador de estos cambios?

#### **4. Los pilares del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE**

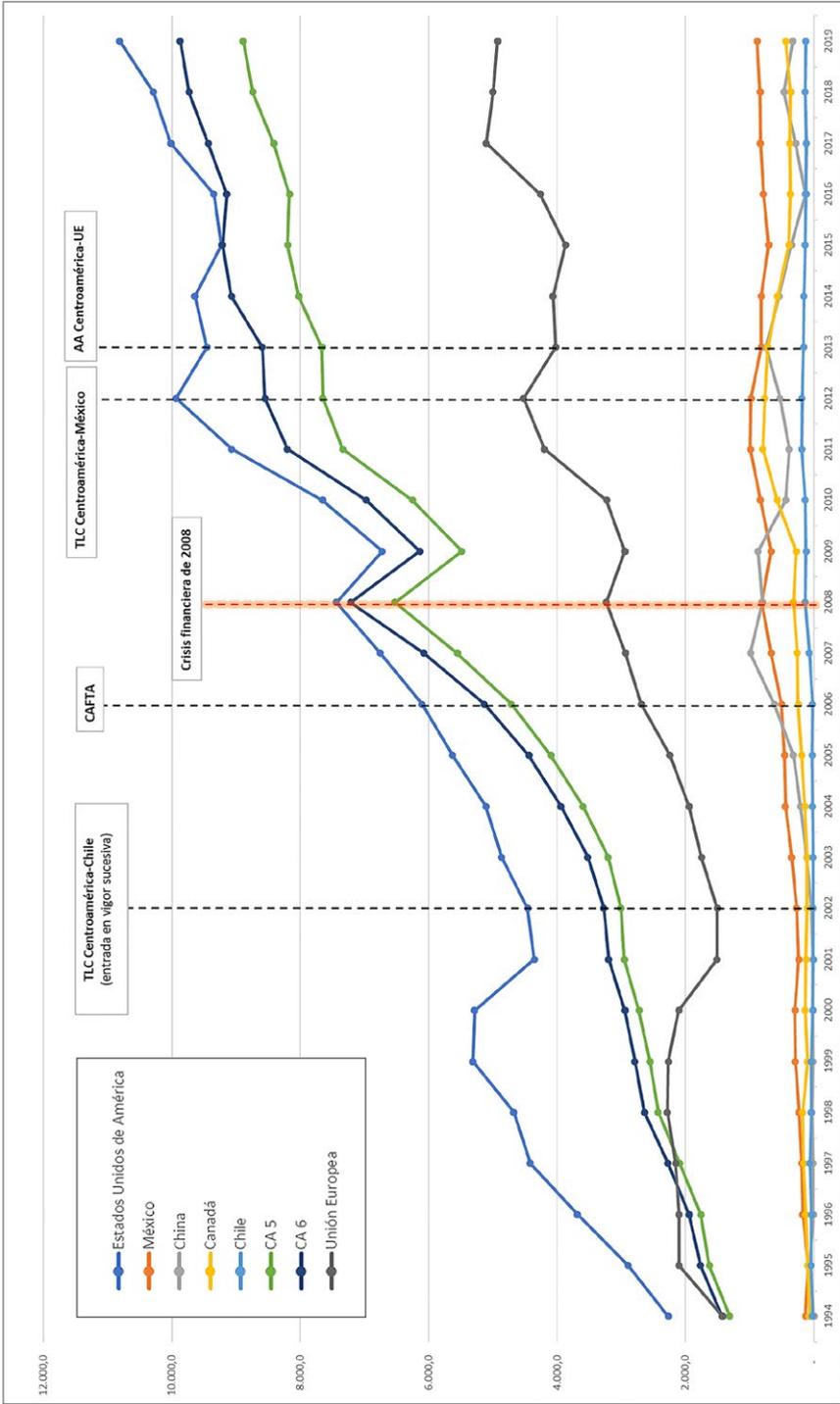
El AA es un hito fundamental en la integración regional centroamericana y en la relación birregional. Por una parte, refuerza la tradicional y estrecha relación entre la UE y Centroamérica y, por otra, extiende las relaciones entre ambas regiones al pilar comercial, con un acuerdo Norte-Sur que sucede al firmado solo unos años antes con Estados Unidos.

##### **4.1. Contenidos y objetivos del acuerdo de asociación**

El AA se estructura en tres pilares: los pilares clásicos de los acuerdos derivados del Diálogo de San José, diálogo político y cooperación, y el nuevo pilar comercial. Los objetivos generales del acuerdo son los siguientes:

- Reforzar y consolidar las relaciones entre las partes mediante una asociación basada en tres pilares interdependientes y fundamentales.
- Desarrollar una cooperación política privilegiada basada en valores, principios y objetivos en común, en particular el respeto y la promoción de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo sostenible, la buena gobernanza y el estado de Derecho.
- Intensificar la cooperación birregional en todas las áreas de interés común.
- Expandir y diversificar la relación comercial birregional de las partes de conformidad con el acuerdo de la Organización Mundial del Comercio (OMC) y el presente acuerdo.

**GRÁFICO 3. Exportaciones centroamericanas por mercados de destino (millones de US\$, 1994-2019)**



- Fortalecer y profundizar en la integración regional en áreas de interés común.
- Reforzar las buenas relaciones de vecindad y el principio de la resolución pacífica de las diferencias.
- Mantener y desarrollar el nivel de buena gobernanza, así como las normas sociales, laborales y medioambientales.
- Fomentar el incremento del comercio y la inversión entre las partes.

**En materia de diálogo político, el acuerdo pretende:**

- Establecer una cooperación política privilegiada.
- Defender valores, principios y objetivos comunes mediante su promoción a nivel internacional, en concreto en las Naciones Unidas.
- Reforzar las Naciones Unidas como núcleo del sistema multilateral, para permitir que aborde retos globales eficazmente.
- Permitir un amplio intercambio de opiniones, posturas e información que lleven a iniciativas con juntas a nivel internacional.
- Cooperar en el ámbito de la política exterior y de seguridad, con el objetivo de coordinar posturas y adoptar iniciativas conjuntas de interés mutuo en los foros internacionales correspondientes.

Además, abarcará otros aspectos de interés mutuo como el desarme, la lucha contra el terrorismo, la migración, el medio ambiente, las armas de destrucción masiva o la seguridad ciudadana.

**En materia de cooperación, los objetivos principales son los siguientes:**

- Fortalecer la paz y la seguridad.
- Reforzar las instituciones democráticas, la buena gobernanza y la plena aplicación del Estado de Derecho, la igualdad de género, todas las formas de no discriminación, la diversidad cultural, el pluralismo, el fomento y respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales, la transparencia y la participación ciudadana.
- Contribuir a la cohesión social.
- Promover el crecimiento económico con miras a impulsar el desarrollo sostenible.
- Profundizar el proceso de integración regional en Centroamérica.
- Fortalecer las capacidades de producción y de gestión e incrementar la competitividad.

**En materia de comercio, los objetivos principales del acuerdo incluyen:**

- La expansión y diversificación del comercio de mercancías.
- La facilitación del comercio de mercancías.

**CUADRO 1. Estructura del contenido general del Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica**

Descripción	Artículos
Preámbulo	
PARTE I. DISPOSICIONES GENERALES E INSTITUCIONALES	1-11
Título I. Naturaleza y alcance del acuerdo	1-3
Título II. Infraestructura institucional	4-11
PARTE II. DIÁLOGO POLÍTICO	12-23
PARTE III. COOPERACIÓN	24-76
Título I. Democracia, derechos humanos y buena gobernanza	29-33
Título II. Justicia, libertad y seguridad	34-40
Título III. Desarrollo social y cohesión social	41-48
Título IV. Migración	49
Título V. Medio ambiente, desastres naturales y cambio climático	50-51
Título VI. Desarrollo económico y del comercio	52-71
Título VII. Integración regional	72-73
Título VIII. Cultura y cooperación audiovisual	74
Título IX. Conocimiento de la sociedad	75-76
PARTE IV. COMERCIO	77- 351
Título I. Disposiciones iniciales	77-79
Título II. Comercio de bienes	80-158
Título III. Establecimiento, comercio de servicios y comercio electrónico	159-203
Título IV. Pago corriente y movimientos de capital	204-208
Título V. Contratación pública	209-227
Título VI. Propiedad intelectual	228-276
Título VII. Comercio y competencia	277-283
Título VIII. Comercio y desarrollo sostenible	284-302
Título IX. Integración económica regional	303-307
Título X. Solución de controversias	308-328
Título XI. Mecanismo de mediación para medidas no arancelarias	329-337
Título XII. Transparencia y procedimientos administrativos	338-344
Título XIII. Tareas específicas en materia de comercio de los órganos establecidos bajo este acuerdo	345-348
Título XIV. Excepciones	349-351
PARTE V. DISPOSICIONES GENERALES Y FINALES	352-363
Lista de anexos, apéndices, protocolos y declaraciones	

- La liberalización del comercio de servicios, de conformidad con el artículo V del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).
- El fomento de la integración económica regional en el ámbito de procedimientos aduaneros, reglamentaciones técnicas, y medidas sanitarias y fitosanitarias.
- El desarrollo de un clima propicio para el aumento de la inversión.
- La apertura efectiva, recíproca y gradual de los mercados de contratos públicos.
- La protección adecuada y eficaz de los derechos de propiedad intelectual.
- El fomento de la competencia libre y sin distorsiones en las relaciones económicas y comerciales.
- El establecimiento de un mecanismo eficaz, justo y predecible para la solución de diferencias.
- La promoción del comercio y la inversión internacional entre las partes.

**Para ello, el pilar comercial adopta las siguientes medidas:**

- Proporciona un acceso al mercado sustancialmente mejor para las exportaciones europeas a Centroamérica mediante la eliminación de aranceles en bienes manufacturados, pesca y agricultura; el análisis de los obstáculos al comercio de mercancías, y la mejora del acceso al mercado de contratos, servicios e inversión pública.
- Establece un marco de igualdad mediante normas comunes en áreas tales como: propiedad intelectual e indicaciones geográficas, competencia y ayudas estatales, y solución de diferencias.
- Refuerza la integración regional mediante la introducción de medidas tales como un documento administrativo único para la declaración de aduanas y un derecho de importación único para la región.
- Establece un acuerdo para el desarrollo sostenible concebido para continuar el desarrollo económico mediante el comercio, abordar la interrelación entre el comercio y las políticas sociales y medioambientales, y alentar y promover planes de comercio y marketing basados en criterios de sostenibilidad.

La parte comercial del acuerdo lleva aplicándose con carácter provisional desde el año 2013 (1 de agosto de 2013 con Honduras, Nicaragua y Panamá; 1 de octubre de 2013 con Costa Rica y El Salvador; y 1 de diciembre de 2013 con Guatemala). No ocurre lo mismo con los pilares de diálogo político y cooperación que, como se menciona más adelante, están pendientes de ratificación por los países miembros de la UE.

El acuerdo crea varios órganos. El Consejo de Asociación es el de mayor jerarquía; está conformado por ministros y jefes de Estado y de gobierno de los países centroamericanos, la UE y los países europeos. Sus funciones principales serán supervisar el cumplimiento de los objetivos y aplicación del acuerdo. Sus reuniones regulares serán bianuales, podrá tener reuniones extraordinarias, así como reuniones *ad hoc* para fortalecer el diálogo político.

Tendrá su propio reglamento y sus decisiones serán vinculantes, y además podrá formular recomendaciones.

El Comité de Asociación es la instancia responsable de aplicación general del acuerdo. Estará formado por funcionarios de alto nivel de los países centroamericanos, la UE y los países europeos, y abordará cuestiones específicas (diálogo político, cooperación y comercio). Tiene su propio reglamento. Sus reuniones ordinarias serán anuales en sedes alternas y también podrá tener reuniones extraordinarias.

Además, el acuerdo crea los subcomités, unas instancias técnicas de apoyo al Comité de Asociación. Están formados por funcionarios de nivel técnico. Sus reuniones presenciales serán anuales en sedes alternas. Son presididos, también de forma alterna, por un representante de la UE y por otro de un país centroamericano por periodos de un año. Aunque la lista queda abierta a la creación de los que sean necesarios, se han creado los siguientes subcomités: cooperación, acceso de mercancías al mercado; aduanas, facilitación del Comercio y normas de Origen; obstáculos técnicos al comercio, asuntos sanitarios y fitosanitarios, y propiedad intelectual.

También se ha creado el Comité de Asociación Parlamentario que integran miembros del Parlamento Europeo, el Parlamento Centroamericano (PARLACEN) y representantes de los congresos nacionales de los países centroamericanos que no forman parte del PARLACEN. Y el Comité Consultivo Conjunto como órgano consultivo del Consejo de Asociación y que estará formado por representantes del Consejo Económico y Social Europeo (CESE), el Comité Consultivo del Sistema de la Integración Centroamericana (CC-SICA) y el Comité Consultivo de la Integración Económica (CCIE).

Hay espacio institucional también para promover reuniones entre representantes de las sociedades civiles de la UE y Centroamérica, incluida la comunidad académica, interlocutores sociales y económicos y las ONG.

Más allá de sus objetivos y órganos, el AA se enfrenta a la dificultad de ser ratificado, como le ocurrió al tercer acuerdo de diálogo político y cooperación del año 2003, que nunca fue ratificado completamente. También ocurrió, por ejemplo, con el acuerdo entre la UE y Canadá, en vigor provisionalmente mientras se completa la ratificación.

En el caso de la UE y Centroamérica, solo Bélgica tiene pendiente la ratificación del acuerdo y eso impide la entrada en vigor de los pilares del diálogo político y la cooperación<sup>2</sup>. Los países centroamericanos ratificaron el texto del acuerdo inmediatamente después de su firma, en el año 2013. La mayor parte de los países de la UE lo hicieron en los años posteriores. Reino Unido, Austria y Grecia lo hicieron después entre 2018 y 2020.

La ratificación en Bélgica está pendiente de la aprobación de los parlamentos regionales del país, particularmente de los de Valonia y Bruselas, en los que se discuten algunas objeciones

<sup>2</sup> Los detalles del proceso de ratificación pueden ser consultados en esta página de la web de la UE: <https://www.consilium.europa.eu/en/documents-publications/treaties-agreements/agreement/?id=2012001>.

en torno a los acuerdos en materia de derechos humanos y medio ambiente. Bélgica es el único Estado miembro en el que los acuerdos de la UE deben ser ratificados en el nivel regional (Conconi, Herghelegiu y Puccio, 2021).

A efectos de diálogo político y cooperación, por tanto, y sin el AA en vigor, funcionan los órganos derivados del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) firmado en el año 2003 y que no fue ratificado hasta el año 2014. Desde entonces, se han celebrado cuatro reuniones de la Comisión Mixta del ADPC (la primera el 17 de octubre de 2014, la segunda el 22 de febrero de 2019, la tercera el 28 de mayo de 2020, y la cuarta el 18 de junio de 2021).

Precisamente, el comunicado conjunto de la IV Comisión Mixta señalaba, en un párrafo que resume bien el marco jurídico de la relación UE-CA, que los representantes de los países de ambos bloques “destacaron la importancia de las relaciones entre ambas regiones, su balance positivo y dinámico desde el establecimiento del Diálogo de San José en 1984, el Acuerdo Marco de Cooperación Unión Europea-Centroamérica de Luxemburgo de 1985 y la entrada en vigor del ADPC en 2014, así como la entrada en vigor del Pilar Comercial del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE, y las anteriores reuniones de la Comisión Mixta en 2014, 2019 y 2020”. Se trata, por tanto, de un marco complejo en términos jurídicos y políticos. En el ámbito del diálogo político y de cooperación se trabaja en un marco negociado en 2003, que entró en vigor en 2014, con una negociación posterior en el marco del AA ya terminada en 2013.

Mientras, como se ha señalado, el pilar comercial entró en vigor y está en aplicación provisional, dado que los acuerdos comerciales son competencia exclusiva de la UE y fueron ratificados en su momento por los países centroamericanos firmantes del acuerdo. Los diálogos y comités contemplados en el pilar comercial del acuerdo han funcionado regularmente, como se puede consultar en la sección correspondiente de la web de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea.

#### **4.2. Las expectativas de las partes en la negociación y puesta en marcha del AA**

La UE y Centroamérica abordaron la negociación del AA con la idea de convertirlo en un caso pionero de negociación birregional. Las dos partes salían ganando con ellos. La UE, reforzando su condición de hegemon positivo del regionalismo latinoamericano y su compromiso con Centroamérica, extraordinariamente planteado en el Diálogo de San José. Centroamérica obtenía con ello no solamente el trato privilegiado con un socio poderoso y cercano, sino un impulso a condición de actor global pese a su reducido tamaño. Con el acicate además de que, esta vez, su protagonismo no tenía que ver ni con conflictos ni con desastres.

La UE pretendía también validar con el caso centroamericano su estrategia de interregionalismo, tan importante en las relaciones con América Latina. En la cumbre UE-América Latina de Río de Janeiro de 1999, se lanzó la idea de la asociación estratégica birregional y el meca-

nismo de cumbres regionales que después se han trasladado al ámbito de la CELAC. Como es sabido, se trata de un esquema de relaciones internacionales diferente al que la UE aplica con los países ACP (África, Caribe, Pacífico) y con otras regiones del mundo.

En este marco, la UE firmó un acuerdo con México en 1997 y con Chile en 2002. Intentó asimismo firmar un acuerdo interregional con la Comunidad Andina, pero solo pudo hacerlo con Colombia y Perú. Es muy conocida la compleja negociación de la UE con el Mercosur, tras 20 años de intentos frustrados, también tras el anuncio de acuerdo del año 2019 (Sana-huja y Rodríguez, 2019). Por ello, el acuerdo UE-Centroamérica se convierte en el único acuerdo interregional viable hasta la fecha.

Sin duda, la UE tiene objetivos de naturaleza geopolítica en su relación con América Latina y ha pretendido que los acuerdos contribuyan a su reposicionamiento en la sociedad global, particularmente ante Estados Unidos y China, pero también ante la emergencia de otras economías asiáticas.

Es difícil recopilar de manera exhaustiva las posiciones nacionales de los Estados miembros de la UE en torno al acuerdo con Centroamérica. Más allá del “problema de las ratificaciones belgas”, las resistencias ante los contenidos del acuerdo no han generado discusiones importantes en los Estados miembros, aunque en algunos parlamentos como el alemán se discutieron objeciones sobre las exigencias en el respeto a los derechos humanos, la protección de los recursos naturales o el efecto de los acuerdos comerciales en determinados grupos vulnerables.

Tampoco los Estados miembros han mostrado especial preocupación ante los perjuicios que las concesiones comerciales a las economías centroamericanas podrían causar a sus productores o sectores productivos. El tamaño de los mercados centroamericanos y las concesiones previas con las que podían acceder a los mercados europeos no parecen tener magnitud preocupante. Por ello, tampoco los argumentos sobre medio ambiente o derechos humanos han sido utilizados como parapeto de otros intereses, como sí ocurre en el caso del Mercosur.

Es importante reconocer el empuje de España como promotor del AA no solo en el ámbito de la propia UE, sino también animando a los países centroamericanos a volcarse en una negociación rápida y abierta a las propuestas de la UE. España es, junto a la Comisión Europea y Alemania, el país que más interés muestra en la evolución del SICA, y el que más recursos financieros e instrumentos de cooperación y diálogo dedica a la cooperación regional.

### **4.3. Objetivos y avances en los tres pilares del acuerdo**

Más allá de los argumentos ligados a los intereses geopolíticos y a la consolidación de la relación birregional, las expectativas y primeros resultados de las dos regiones se pueden analizar también en función de los tres pilares.

En el ámbito del diálogo político, el objetivo de la UE era promover un mecanismo institucionalizado de debate e intercambio de información entre la UE y Centroamérica en cuestiones bilaterales y regionales de interés común. La idea era presentar a las dos regiones, con todas sus asimetrías como socios coordinados con posiciones comunes en temas de trascendencia internacional. Asuntos, por ejemplo, como la ratificación del Estatuto de la Corte Penal Internacional, convenios de la OIT, o asuntos de migración y de seguridad.

El contenido del pilar del diálogo político contempla numerosos elementos de las relaciones multilaterales que refuerzan la idea de la Unión como potencia normativa. El diálogo político es para la UE un elemento clave de la asociación estratégica con América Latina para extender el compromiso con los elementos de la agenda y de la gobernanza global que la UE promueve. Desde la perspectiva europea, no cabe duda de que este es un efecto positivo de sus relaciones birregionales.

Cabe preguntarse si el acuerdo, ratificado o no su pilar de diálogo político, va a ser también un instrumento para incidir en la preocupante deriva de la crisis democrática en Centroamérica. Los atropellos a la democracia del gobierno de Daniel Ortega ante las elecciones de noviembre de 2021, las preocupantes decisiones en El Salvador, Guatemala u Honduras son toda una prueba para la presencia de la UE en la región. La reacción de los países europeos como bloque —o en particular ante esta compleja coyuntura política— va a ser un reto de gran relevancia para el discurso de la UE, la legitimidad del pilar de diálogo político y la percepción de la UE como actor global.

En el ámbito de la cooperación, el acuerdo plantearía la posibilidad de una cooperación de más amplio espectro, no solo en el ámbito regional, sino también en el bilateral, en la coordinación de ambos. Más allá de los documentos de programación financiera, el acuerdo podría promover una cooperación más estratégica y abierta a los cambios del entorno, usando, por ejemplo, nuevos instrumentos. En ese sentido, la fallida propuesta de Nicaragua de desarrollar la idea del Fondo Común de Crédito Económico y Financiero fue una oportunidad perdida. Nicaragua hizo una propuesta desmesurada que provocó el rechazo de los representantes europeos, pero esa propuesta, contemplada en el artículo 23 del acuerdo, tenía y tiene un enorme sentido. Permitiría explorar mecanismos similares a los de los fondos de cohesión, más abierto a una participación plural de actores.

El AA debería ser un incentivo para diseñar una cooperación ambiciosa entre las dos regiones, tanto a nivel bilateral como regional, renovando instrumentos, potenciando la intensidad de las acciones y ligándolas al diálogo político. El apoyo a la dimensión regional del desarrollo a través del SICA parece una condición indispensable en la nueva etapa marcada por las previsiones financieras 2021-2017. En el marco de los planes elaborados por la nueva Comisión Europea al respecto, las implicaciones derivadas del *Team Europe* pueden ser de gran utilidad en Centroamérica y multiplicar el impacto de la relación entre la UE y Centroamérica. Los programas regionales latinoamericanos han ofrecido buenos resultados en América Latina. Sin embargo, la cooperación que necesita Centroamérica va más allá de la cooperación multipaís, y debe reforzar los mecanismos de integración y extraer las ventajas y economías de escala de la acción conjunta.

En el ámbito comercial, las expectativas estaban centradas en el desarrollo de un moderno acuerdo de libre comercio. Además de que el acuerdo ordenara las relaciones comerciales entre las dos regiones en materia de normativas/reglas de origen, sanitarias y fitosanitarias, etc.), y que se pudiera regular la normativa de protección de la propiedad intelectual, su pilar comercial ofrecía a la UE la posibilidad de acceder vía CAFTA al mercado estadounidense en determinadas circunstancias. Por otra parte, pese al tamaño de la región y sus mercados, los incentivos para la inversión en determinados sectores pueden ser significativos.

El pilar comercial va, en todo caso, más allá de lo estrictamente relacionado con el intercambio comercial de bienes y servicios. Se trata de un acuerdo moderno cuyos contenidos se extienden a la agenda multilateral de libre comercio, que incluye asuntos como el acceso a las compras públicas o la gestión de los derechos de propiedad intelectual. Sin duda, la UE incorpora la lógica de la OMC a estos acuerdos y los utiliza no solo para promover los intereses de sus empresas y acceder a los mercados centroamericanos. Pero, a su vez —como señalan con ánimo crítico, Zabalo, Bidaurratzaga y Colom (2019)—, el pilar comercial del acuerdo es una propuesta OMC Plus que promueve condiciones más favorables para las empresas grandes y transnacionales de la UE, especialmente en el ámbito de la prestación de servicios, los movimientos de capitales o la protección de la propiedad intelectual.

Se trata, en definitiva, del debate asociado a los acuerdos de libre comercio. En defensa de su agenda ampliada, la UE enfatiza los beneficios que el acuerdo comercial ofrece a la región: en la página web de la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (<https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/central-america/>), se señalan en especial los siguientes:

- La eliminación de la mayoría de los aranceles de importación.
- La mejora del acceso a los mercados de contratación pública, servicios e inversiones.
- Las mejores condiciones para el comercio mediante nuevas disciplinas sobre las barreras no arancelarias al acceso al mercado, la competencia y los derechos de propiedad intelectual.
- Un entorno más predecible para el comercio con un mecanismo de mediación para las barreras no arancelarias y un mecanismo bilateral de resolución de conflictos.
- El fortalecimiento de la integración regional, por ejemplo, estableciendo un derecho de importación único para toda la región y utilizando un documento administrativo único para las aduanas.
- El apoyo al desarrollo sostenible, incluida la consulta a las partes interesadas de la sociedad civil.

La atracción de inversión europea a la región centroamericana y los posibles efectos positivos que pudieran tener en la inserción centroamericana en las cadenas globales de valor pueden sumarse a esta lista.

Centroamérica obtiene del pilar comercial ventajas muy obvias: el acceso a uno de los mercados más grandes y ricos del mundo, y la posibilidad de ir más allá de las ventajas

comparativas estáticas y aprovechar el potencial de diversificación exportadora que ofrece el mercado europeo, incluido un mayor valor agregado de su operación maquiladora, su participación en cadenas de valor regionales y globales, y la ampliación de posibilidades de su sector agroalimentario, así como de las posibilidades en materia de servicios (Mata y Cordero, 2009).

Pero uno de los objetivos más mencionados en torno al pilar comercial es que el acuerdo sirva para acelerar el establecimiento de la Unión Aduanera, a partir de la exigencia de la UE de negociar de región a región. El presupuesto inicial era que los países centroamericanos terminarían los asuntos pendientes para el establecimiento de la Unión Aduanera y con una normativa común completa y un arancel externo común libre de excepciones, negociarían el pilar comercial del acuerdo. No fue así, y se defraudaron las expectativas puestas en la UE como gran oportunidad de la integración económica centroamericana. Visto a posteriori, era una exigencia difícil, aunque queda la duda de si hubiese sido factible. El factor crítico era, sin duda, la posición de Costa Rica, siempre reticente a la integración comercial y el país con intereses mejor definidos en el AA.

La UE ha desarrollado un proceso de evaluación ex post del pilar comercial del AA que estará completado a mitad del año 2022, pero cuyo borrador de informe intermedio está ya disponible<sup>3</sup>. El informe (BKP Economic Advisors, 2022) analiza el impacto económico presentando los efectos en el comercio de bienes, de servicios, la inversión extranjera directa, el impacto global en el crecimiento, en la integración regional y en otras áreas del acuerdo comercial. Además, analiza los impactos sociales (empleo, género, bienestar y pobreza, y trabajo infantil, entre otros aspectos, hasta completar nueve categorías) y el impacto ambiental. También el efecto en los derechos humanos y sobre el diálogo entre comercio y desarrollo sostenible.

Es difícil extraer conclusiones consolidadas del impacto general del pilar comercial del acuerdo, tanto por su complejidad como porque el informe intermedio no hace todavía un balance general. Se puede afirmar, a partir de los hallazgos presentados, que el acuerdo confirma la tendencia al impacto positivo de la mayoría de sus iniciativas y disposiciones, pero es difícil valorar todavía si lo hace con la intensidad necesaria e imponiéndose a otros procesos. No parece encontrar evidencias de efectos negativos significativos en ningún sector productivo o social ni en las economías centroamericanas y las europeas. El informe tiene muchos más elementos y datos para medir el impacto en Centroamérica que en la UE.

Los hallazgos en torno a la evolución del comercio de mercancías pueden ser de interés para ilustrar los primeros efectos del acuerdo. Según el informe (BKP Economic Advisors 2022), las exportaciones de Centroamérica a la UE habrían aumentado un 31% (de 5.100 millones de euros en 2010 a 6.700 en 2019), debido especialmente al aumento de las exportaciones de plátanos, frutas y verduras, azúcar, medicamentos y café. Las exportaciones agregadas de la UE a Centroamérica aumentaron en un 40% (de 5.300 millones de euros en 2010 a 7.400 millones en 2019), principalmente debido al aumento de las exportaciones de maquinaria,

<sup>3</sup> El borrador del informe intermedio de la evaluación ex post del pilar comercial y todos los insumos preliminares a este informe se encuentran disponibles en: <http://central-america.fta-evaluation.eu/en/resources-2/study-outputs>

automóviles y medicamentos. Con esos datos, la participación relativa de la UE en las importaciones de Centroamérica se ha mantenido bastante estable durante el periodo 2010-2019, mientras que su participación en las exportaciones de Centroamérica aumentó ligeramente del 21,7% al 24,4%.

El informe apunta también que las principales exportaciones de la UE a los países centroamericanos beneficiadas por el pilar comercial del acuerdo UE-CA son medicamentos, vehículos de motor, aeronaves y naves espaciales. En el caso centroamericano son plátanos, café, aceite de palma y crustáceos. En general, los países centroamericanos han usado con mayor intensidad que los europeos las tasas preferenciales o los contingentes arancelarios disponibles. La reducción de ingresos arancelarios por el acuerdo sería más significativa para Guatemala y Costa Rica (que pierden el 14% y 12% de sus ingresos totales).

La evaluación ha estimado también los efectos económicos del acuerdo comercial y destaca particularmente un efecto positivo sobre el PIB, desde los 11 millones de euros anuales en El Salvador hasta los 122 millones anuales de Costa Rica y los 297 millones anuales agregados en la UE. Los efectos que apunta sobre el impacto del acuerdo en la integración económica regional parecen tener más que ver con los proyectos de cooperación técnica que con las dinámicas comerciales.

Finalmente, el crecimiento del comercio de servicios parece haber sido más importante (73% para las exportaciones centroamericanas y 61,5% para las europeas, datos de 2010-2013). En cuanto a la inversión extranjera directa, uno de los incentivos del acuerdo más destacados por la Comisión Europea y los Estados miembros durante la negociación, el impacto es todavía de baja intensidad con respecto al periodo anterior al acuerdo, excepto en Panamá y Costa Rica, pero no hay evidencias de que las ventajas del acuerdo tengan un efecto significativo.

Sin duda, como el discurso subyacente al AA sugiere, la capacidad de combinar los tres pilares será determinante para que los dos bloques obtengan los beneficios esperados de la UE.

No obstante, el panorama global ha cambiado tras la pandemia y, como se apuntaba en la introducción, la respuesta a la COVID-19 ha generado una revisión del proyecto europeo. Más allá de la notable intensidad de la respuesta y de los nuevos instrumentos, la UE ha diseñado una nueva agenda de desarrollo que se articula a partir del presupuesto europeo y del Programa Next Generation UE. La transición a una economía más verde, más digital, y más justa y equitativa está llamada a ser el eje de las relaciones externas de la UE, especialmente, de sus relaciones con América Latina.

En el caso centroamericano, más allá del pilar comercial, es de esperar que esta nueva agenda sea central en las relaciones entre ambos bloques. Como, además, la respuesta a la pandemia viene acompañada de un cambio de paradigmas de política económica (política monetaria y fiscal expansiva), la disponibilidad de recursos debe ser mayor si los países más desarrollados no ponen fronteras a su convicción de lo que hay que hacer para dejar la crisis atrás. La UE tiene muchos incentivos para ampliar sus instrumentos de respuesta a la crisis

a sus partenariados en todo el mundo, y así reforzar su posición global y la autonomía estratégica a la que aspira.

## 5. Conclusiones y recomendaciones

No cabe duda de que el AA es un hito extraordinario en el interregionalismo, tanto para la UE como para Centroamérica. Su valor político es indudable. No obstante, el análisis de su desarrollo en estos años parece confirmar la hipótesis de que el acuerdo está todavía lejos de haber cumplido su potencial y de responder a las expectativas imaginadas durante su negociación.

El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica tiene un valor específico por su condición de ejemplo de los acuerdos birregionales que la UE pretendía desarrollar en su asociación estratégica con América Latina. Es el único que ha sido factible firmar ante las dificultades para hacerlo con la Comunidad Andina y el Mercosur. Es un logro que tiene que ver con la influencia de la UE en la región y con la mayor interdependencia entre los países centroamericanos, y la mayor relevancia de su mecanismo de integración. El primer factor está también presente en otros procesos como el del Mercosur, pero no el segundo, lo que concedería relevancia al dinamismo de la integración como condición favorable para los acuerdos de asociación.

El acuerdo responde a los intereses de los países de la UE para extender su autonomía estratégica y su posicionamiento global en la sociedad pospandemia. Refuerza la percepción de la UE como socio para el desarrollo y hegemón positivo, apoyándose para ello en la extraordinaria experiencia del Diálogo de San José, que canaliza una eficaz y positiva relación para ambas regiones desde los años ochenta. Asimismo, ha consolidado a la UE como el principal socio regional de los países centroamericanos y su proceso de integración. Es muy importante como instrumento de posicionamiento e influencia externa de la UE, compite en Centroamérica con la multidimensional presencia de Estados Unidos y en particular con el tratado de libre comercio entre América del Norte, los países centroamericanos y la República Dominicana, que es el otro gran acuerdo regional de los países centroamericanos.

Sin embargo, tiene una relevancia moderada en la agenda de desarrollo de la región, lo que confirmaría las limitaciones que tiene para desarrollar su potencial. Pese a la importancia que tuvo como objetivo político durante su largo proceso de negociación, y pese al esfuerzo que supuso la negociación para los países centroamericanos, la presencia cotidiana del AA y sus contenidos es reducida excepto en el ámbito comercial.

La dinámica de ratificación y gestión del acuerdo no parece ser propicia para impulsarlo. Sus órganos de seguimiento no se reúnen bajo el marco del AA porque no se ha ratificado y lo hacen con irregular frecuencia en torno a los mecanismos del Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación de 2003, ratificado en 2014. El diálogo parlamentario y con la sociedad civil ha sido muy escaso, probablemente, por la indefinición de los marcos políticos en torno a

los que reunirse. Sin embargo, los mecanismos de seguimiento en el ámbito comercial sí se han reunido con más frecuencia y publicidad.

La ratificación es un problema muy significativo en el caso centroamericano y no parece asociado a la resistencia de los Estados miembros en la UE, como en el caso del Mercosur, sino a la complejidad de un proceso que resulta largo incluso cuando no es problemático. La dificultad para ratificar los pilares de diálogo político y cooperación (incompleta ocho años después de la firma) no paraliza los objetivos del acuerdo que siguen marcando la agenda común de las dos regiones, pero le hacen perder efectividad.

El contenido de ambos pilares es tan amplio que tiende a servir de marco para todo, pero no tiene capacidad para servir de incentivo o impulso. Cabe preguntarse si no debería buscarse un instrumento más sencillo que pueda ser ratificado en un plazo razonable de tiempo o que esté basado en cumbres periódicas con presencia de representantes de los países de ambos bloques. El mecanismo de los acuerdos formales no ha sido más eficaz que el de los diálogos birregionales del Proceso de San José en el caso centroamericano. La falta de regularidad de las reuniones de seguimiento (frente a la periodicidad anual o bianual del Diálogo de San José) y la incómoda necesidad de trabajar con instrumentos antiguos, previos al nuevo marco negociado, pero no vigente, pueden ser elementos que lo expliquen. También el irresistible atractivo de lo comercial, que desplaza el centro de gravedad del acuerdo hacia su terreno.

Aunque las circunstancias son diferentes, se puede afirmar que el AA no ha tenido tanto impacto como el que tuvo el Diálogo de San José. La causa es la menor relevancia global, y para la UE, de Centroamérica frente a los años ochenta. Pero las expectativas que el acuerdo generó hacían pensar en la recuperación de la posición centroamericana en el mapa de las relaciones externas de la UE. ¿Sugiere la experiencia centroamericana que es mejor un marco de diálogo más informal?

Los países centroamericanos vuelven a ser objeto de la atención internacional (propuesta Harris/Biden para el triángulo Norte o Plan de Desarrollo Integral de México, por ejemplo). La agudización de los problemas estructurales de la región (exclusión, violencia, crisis de la democracia) tiene que ver con el agotamiento del modelo asociado a los Acuerdos de Esquipulas de los años ochenta. La región vive su cambio de ciclo dentro del cambio de ciclo global. Será una zona de riesgo en los próximos años y la UE debe estar atenta como socio benigno para la región en épocas de conflicto. Es un espacio favorable para su posicionamiento global.

La firma del AA y la necesidad de establecer una interlocución de región a región ha sido un incentivo para la integración centroamericana, pero no ha respondido a las expectativas generadas ni a su potencial. Las dificultades de los centroamericanos para establecer posiciones comunes en la negociación malograron esta posibilidad, lo que no se puede achacar a la UE por mucho que en algunos momentos hubiese sido deseable una posición de mayor exigencia.

La cooperación regional de la UE es, a efectos prácticos, uno de los instrumentos más visibles de la relación birregional entre la UE y el SICA. Los programas multianuales de cooperación son un instrumento eficaz para cumplir los objetivos de las dos partes. No está claro que el AA tenga ningún efecto en reforzarlo. El ejercicio de planificación de los apoyos 2021-2027 parece estar insuficientemente inspirado en el acuerdo y sus objetivos. En ese campo, se percibe una cierta fatiga en la cooperación europea con el SICA.

No es un hecho aislado para el caso centroamericano. En primer lugar, toda la cooperación internacional con el SICA se ha reducido significativamente con respecto a los años 2005-2012, en los que los flujos fueron muy importantes, probablemente más altos de lo que el SICA era capaz de absorber. Su efecto fue positivo porque incrementó mucho la capacidad de las instituciones. Tuvo como inconveniente que sobredimensionó su tamaño y no pudo responder a su ejecución con los niveles de eficacia deseados. Tras el proceso de negociación y diseño de programas de cooperación posterior a la conferencia internacional de apoyo a la estrategia de seguridad del año 2011, la tendencia empezó a cambiar. Los socios decidieron no entregar la ejecución a las instituciones regionales y los flujos han ido cayendo.

No se puede afirmar, sin embargo, que el diseño de objetivos, montos y prioridades estratégicas de la cooperación regional sea especialmente dependiente del AA. De hecho, no es el marco explícito en el que estas negociaciones se producen, lo que parece una contradicción evidente.

El pilar comercial del acuerdo es el que ha tenido mayor impacto en estos años de vigencia del AA. Los resultados del informe de evaluación intermedia sugieren que, aunque no se haya producido un incremento significativo en los flujos comerciales entre las dos regiones, el acuerdo comercial consolida el mercado europeo como el tercer mercado de origen y destino de exportaciones e importaciones para Centroamérica, y ha incentivado un mayor intercambio de bienes y servicios de empresas europeas con Centroamérica. No se perciben efectos negativos significativos en ningún sector europeo ni centroamericano. El acuerdo consolida la relación comercial y genera nuevas oportunidades; para algunos países y sectores específicos, sirve de inspiración el contenido de los programas de cooperación en el ámbito de la integración económica y confirma la fortaleza de la UE como potencia normativa.

Se puede concluir, por tanto, que el AA tiene un efecto netamente positivo para ambas regiones, pero de una intensidad menor a lo previsto y deseado. No parece haber transformado significativamente la relación birregional más allá de su consolidación formal y política. Es relevante en términos comerciales para Centroamérica, pero no ha cambiado la relevancia de la zona como socia de la UE en ningún ámbito ni para ningún país.

Centroamérica se encuentra en un periodo de gran complejidad que suma, a las incertidumbres globales causadas por la gran recesión y la pandemia, los problemas regionales de retroceso democrático e institucional. La vulnerabilidad de la región ha amplificado los efectos derivados de la pandemia y las restricciones de actividad derivadas de ella. Las graves tensiones políticas que viven algunos países de la región deben encontrar respuesta

en el texto del pilar del diálogo político y soluciones en el pilar de cooperación. La UE debe estar vigilante ante determinados conflictos y atropellos para reforzar tanto su condición de potencia normativa como su rol de hegemón positivo. Como pasó en los años ochenta, su contribución puede ser determinante frente a socios más polarizantes, como Estados Unidos o China, si se confirma como socio interesado en la región.

El acuerdo tiene un potencial pendiente de aprovechar, especialmente en el ámbito del diálogo político. La falta de un mayor dinamismo y relevancia política de las relaciones UE-América Latina parece afectar a su desarrollo. Recuperar la regularidad periódica de las reuniones de sus órganos de seguimiento podría ser un factor crítico para su reactivación. La UE debería promover un mecanismo de diálogo político más informal que el que el acuerdo propone (congelado por la falta de ratificación).

La conclusión parece obvia: ¿por qué no volver a un mecanismo parecido al proceso de San José? Sería mucho más efectivo para, por una parte, mediar ante los amenazantes conflictos políticos nacionales y, por otra, forzar soluciones cuando estos se vuelven inaceptables.

El apoyo de la UE en el ámbito regional es un factor determinante en la relación UE-CA. En los momentos de crisis más recientes de la región (los conflictos de los años ochenta, la destrucción del huracán Mitch, la crisis de la migración), la dimensión regional ha sido indispensable en la búsqueda de soluciones (Esquipulas, Grupos Consultivos, Plan para la Transformación y Modernización, y Conferencia Internacional de Apoyo a la Estrategia de Seguridad).

Los países centroamericanos se enfrentan al desafío de definir los ejes de desarrollo de su futuro en un momento de cambio de ciclo global marcado por la incertidumbre. Este entorno es desfavorable, más por la complejidad y la incertidumbre que por la existencia de fuerzas negativas.

El SICA no es la raíz de los problemas, sino la consecuencia de la crisis de los proyectos nacionales. La capacidad demostrada de la UE para entender e incidir en el proceso de integración puede ser una base para desarrollar el potencial del AA. No apoyar la integración con la intensidad con la que la UE lo ha venido haciendo generaría varios problemas. Primero, el debilitamiento de un diálogo político que va a necesitar el marco institucional regional para crear soluciones, pues los riesgos democráticos y los conflictos nacionales se complican. Segundo, se generaría un círculo vicioso porque la pérdida de capacidad y recursos de los órganos e instituciones del SICA empeoraría su desempeño, y animaría a países miembros y socios a reducir el compromiso con las instituciones y las políticas regionales.

Pero la pandemia se ha convertido en una variable principal para el futuro inmediato. El eje del Acuerdo de Asociación y de sus tres pilares debe orientarse a la respuesta conjunta a las crisis sanitarias, en el marco poscovid, y aprovechar los instrumentos regionales de salud (COMISCA); al desarrollo de políticas de fomento de la equidad y la protección social, en áreas urbanas y rurales, y a temas coincidentes en la agenda de

las dos regiones del Pacto Verde, la digitalización de la economía y otros ámbitos de innovación.

Para ello parece importante forzar la ratificación del acuerdo o, en todo caso, activar el diálogo sobre cómo reforzar esta agenda a nivel regional, birregional o multilateral. Conviene dejar atrás la rigidez de un instrumento cuya ratificación no es viable por tardía y construir sobre su contenido un mecanismo más ágil de diálogo y programas de actuación coordinada.

## Referencias bibliográficas

- BALBIS, J. (2007):** “¿Algo más que un TLC? El acuerdo de Asociación Centroamérica y Unión Europea”, *Nueva Sociedad*, 209, mayo-junio, pp. 4-12.
- BKP ECONOMIC ADVISORS (2022):** “Evaluación ex post del Acuerdo comercial entre la UE y América Central”, Comisión Europea. Disponible en: <http://central-america.fta-evaluation.eu/es/resources-es/interviews-and-surveys-es-2>.
- CALDENTEY, P. (2021):** “*Sesenta años de integración económica en Centroamérica: avances y retos*”, BCIE/SIECA/CMCA.
- CALDENTEY, P. Y ROMERO, J. J. (EDS.) (2010):** “*EL SICA y la UE. La integración regional en una perspectiva comparada*”, Fundación ETEA para el Desarrollo y la Cooperación, Colección de Estudios Centroamericanos, n° 1.
- CEPAL (2019):** “*Hacia un nuevo estilo de desarrollo. Plan de Desarrollo Integral El Salvador-Guatemala-Honduras-México. Diagnóstico, áreas de oportunidad y recomendaciones de la CEPAL*”, Ciudad de México.
- CEREZO, V. (2020):** “*Carta por el futuro de la integración centroamericana*”, Secretaría General del SICA, El Salvador. Disponible en: <https://www.sica.int/integracion/2020/carta>.
- CONCONI, P.; HERGHELEGIU, C. Y PUCCIO, L. (2021):** “*EU Trade Agreements: To Mix or not to Mix, That is the Question*”, *Journal of World Trade*, vol. 55, 2, pp. 231-260.
- FERNÁNDEZ SOLA, N. (2011):** “*El Acuerdo de Asociación de la UE con Centroamérica y Panamá: implicaciones prácticas*”, Real Instituto Elcano. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/3125>.
- FUNDACIÓN ETEA (2020):** Seminario “*Determinantes del desarrollo de Centroamérica en el marco del proceso de integración regional y del Acuerdo de Asociación con la UE*”, Informe de sistematización y conclusiones. Disponible en: <https://fundacionetea.org/2021/04/05/seminario-determinantes-del-desarrollo-de-centroamerica-en-el-marco-del-proceso-de-integracion-regional-y-del-acuerdo-de-asociacion-con-la-ue/>.
- INTAL (2010):** “*Las negociaciones y los Acuerdos de Asociación entre América Latina y el Caribe y la UE*”, *Carta Mensual INTAL*, vol. 165, pp. 1-16. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/3257>.
- JUNG ALTROGGE, T. (2021):** “*Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses*”, *Documentos de Trabajo*, n° 47 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- MALAMUD, A. (2011):** “*Conceptos, teorías y debates sobre la integración regional*”, *Norteamérica*, vol.6, n° 2, Ciudad de México, julio/diciembre.
- (2022):** “*Assessing the political dialogue and cooperation pillar of the EU-Mercosur Association Agreement: towards a bi-regional strategic partnership?*”, *In-depth Analysis for Policy Department*, Directorate-General for External Policies, Parlamento Europeo, enero.
- MARTÍNEZ PIVA, J. (ED.) (2019):** “*Logros y desafíos de la integración centroamericana. Los aportes de la CEPAL*”, CEPAL, Santiago de Chile.

- MATA, H. Y CORDERO, M. (2009):** “El acuerdo de Asociación Económica entre Centroamérica y la Unión Europea”, CEPAL. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/8458>.
- MEJÍA, O. (2010):** “El acuerdo de asociación entre la Unión Europea y Centroamérica. Contexto y perspectivas”, Revista de Derecho Comunitario Europeo, n° 35, enero/abril, pp. 143-168.
- PEÑA, F.(2008):** “Integración regional y los acuerdos de asociación ALC-UE: En procura de una nueva dinámica y del renovación de enfoques”. Disponible en: <https://intranet.eulacfoundation.org/en/node/4530>.
- ROSALES, O. (2020):** “Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea” (referencia al Acuerdo de Asociación en términos generales en las pp. 26 y 27).
- SANAHUJA, J. A. (2021A):** “América Latina y España: nueva mirada”, Política Exterior, n° 20, vol. XXXV, marzo-abril, pp. 104-114. **(2021b):** “Pacto Verde y ‘Doctrina Sinatra’. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, Nueva Sociedad, 291, enero-febrero, pp. 141-156.
- SANAHUJA, J. A. Y RODRÍGUEZ, J.D. (2019):** “Veinte años de negociaciones Unión Europea–Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de la globalización”, Documentos de Trabajo, n° 13 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J. A. Y RUIZ, E. (2019):** “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de desarrollo en transición”, Documentos de trabajo, n° 8, Madrid, Fundación Carolina.
- SÁNCHEZ DÍEZ, M. A. Y RUIZ HUÉLAMO, P. (2012):** “Los Acuerdos de Asociación de la Unión Europea con Centroamérica y Mercosur: Presente y futuro”, Documentos de trabajo, n° 64, Fundación Alternativas.
- SÁNCHEZ ANCOCHEA, D. Y MARTÍ, S. (2014):** “Central America’s triple transition and the persistent power of the elite”, en SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. y MARTÍ, S.: Handbook of Central American Governance, Routledge, UK, pp. 4-22.
- SECCIÓN DE ECONOMÍA Y COMERCIO PARA CENTROAMÉRICA, DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA EN COSTA RICA (2017):** 2016 Comercio e inversión de la Unión Europea en Centroamérica, Costa Rica.
- SELLESLAGHS, J. (2013):** “A survival technique for the 21st Century: regional Integration in Central America”, UNU-CRIS Working Paper W-2013/13, Brujas.
- SIANES, A.; SANTOS, F. Y FERNÁNDEZ-PORTILLO, L. (2018):** “Acordes y desacuerdos en la política de cooperación de la UE con América Central”, Revista CIDOB d’Affers Internacionals, n° 120, pp. 119-145.
- SÖDERBAUM, F. Y DE LOMBAERDE, P. (2013):** Regionalism, SAGE.
- STANDLEY, A (2003):** “Las conferencias ministeriales del Diálogo de San José (1984-2002)”, Oficina de la Delegación de la Comisión Europea en Costa Rica.
- TORRES-RIVAS, E. (2011):** “Revoluciones sin cambios revolucionarios”, Guatemala, F&G Editores.
- ZABALO ARENA, P; BIDAURRATZAGA AURRE, E. Y COLOM JAÉN, A. (2019):** “Implicaciones para América Central del Acuerdo de Asociación con la Unión Europea”, Revista CIDOB d’Affers Internacionals, n° 123 (diciembre), pp. 225-247. Doi.org/10.24241/rcai.2019.123.3.225.

# 4. LA MODERNIZACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UE-CHILE: EL FORTALECIMIENTO DE UNA ALIANZA PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL Y LA SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Beatriz Hernández

## 1. Introducción

Las negociaciones para firmar un acuerdo entre la Unión Europea (UE) y Chile se abrieron oficialmente en 1999 como un paso más avanzado al apoyo que la UE y los países miembros habían otorgado a la liberalización comercial y reestructuración económica de Chile (Consejo Europeo, 1999). La firma de un acuerdo de asociación (AA) entre la UE y Chile en el año 2002 supuso el reconocimiento de la madurez política y la solidez económica de Chile, al que la Unión identificaba como un socio cualificado y fiable, así como un modelo de desarrollo y estabilidad (Blanc, 2005). Aunque el comercio con Chile solo representaba un 0,4% del comercio total de la UE en el mundo, es importante señalar la importancia que representa este acuerdo pionero para América del Sur, ya que pudo servir de modelo para otros países que adoptaron acuerdos comerciales en años posteriores (Jara, 2020)<sup>1</sup>.

Después de veinte años, el mundo ha cambiado con cierta rapidez, con innovaciones tecnológicas que han influido en el desarrollo del comercio digital, o el uso de una nueva generación de energías verdes, entre otros cambios. La acelerada industrialización y el crecimiento del comercio mundial se han vuelto insostenibles para la protección del medio ambiente, por lo que el cambio de paradigma económico no solo ha sido pionero para los países de la UE, sino que también ha tenido influencia en el resto del mundo. Aunque los acuerdos multilaterales para cambiar los modelos económicos vigentes hacia otros más sustentables no han tenido la celeridad necesaria en todos los países, Chile ha emprendido un camino hacia un modelo de desarrollo que contemple la igualdad, la sostenibilidad y la justicia social.

Chile es el país de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) con mayor desigualdad de ingreso, solo precedido por Costa Rica. En gasto social, tomando el porcentaje del PIB, es el penúltimo de la OCDE con un 11,4%, seguido por México, con un 7,5% y lejos del promedio de la OCDE, que es del 20% (OCDE, 2021).

El 18 de octubre de 2019, Chile experimentó un estallido social producto de la desigualdad de ingresos, bajos salarios y altos precios en los servicios básicos como la educación, el

<sup>1</sup> Tratado con países del Caribe 2008, Tratado con Centroamérica 2012, Tratado con Colombia y Perú 2013, al que se unió Ecuador en 2017 y con Mercosur en 2019 (sin entrada en vigor).

transporte, la salud, etc. Las masivas protestas, en ocasiones violentas, y las movilizaciones pacíficas consiguieron que el gobierno, junto con los partidos políticos de oposición llegaran a un Acuerdo por la Paz Social y la Nueva Constitución el 14 de noviembre de 2019. Se convocó a un plebiscito para votar una Asamblea Constituyente que redactara una constitución que sustituyera a la del general Pinochet de 1980, que tenía un claro enfoque neoliberal en cuanto a derechos políticos, económicos y sociales.

Ante este nuevo contexto nacional, sumado a los acontecimientos mundiales de crisis del multilateralismo, auge del proteccionismo y rivalidades comerciales y territoriales, es necesario analizar cómo la modernización del acuerdo de la UE con Chile puede contribuir a una mejor inserción internacional de las partes, a partir de nuevos modelos de desarrollo pospandemia y una política exterior multilateral y progresista.

Este trabajo analiza los resultados del AA entre la UE y Chile, que entró en vigor en 2003, hasta el momento presente, en que está negociando su modernización. Tras diecinueve años, el contexto internacional ha cambiado tanto en sus dimensiones políticas como en las económicas, por lo que es importante analizar que papel pueden tener estos acuerdos frente a los retos de la recuperación pospandemia y de cara a los objetivos de ambas regiones en materia de autonomía estratégica, geopolítica y en el de la transición hacia nuevos modelos de desarrollo que den respuesta a retos compartidos como el cambio climático, la transición ecológica, la digitalización, la inclusión social o la revitalización del multilateralismo.

## 2. El intercambio comercial y los beneficios del acuerdo

Para Chile, como país minero y agrícola, el AA representaba una mejora en el acceso al mercado europeo, con el cobre y derivados como productos principales de exportación. Con la subida de los precios del cobre, el intercambio comercial se disparó entre 2004 y 2014<sup>2</sup>, lo que ocasionó un superávit comercial para Chile, hasta que volvieron a bajar. Así, el volumen de exportaciones a la UE de algunos productos de cobre disminuyó, en especial los cátodos de cobre, que en los siguientes años cayó un 78%. Por tanto, el cobre pasó de un 54% del total de los envíos de Chile (DIRECON, 2012) a un 36% en 2020 (Subrei, 2020).

Además de reducir la dependencia en el cobre, uno de los principales impactos del AA ha sido la diversificación de los productos de exportación, así como de las empresas exportadoras chilenas. Uno de los sectores más beneficiados por el acuerdo fue sin duda el de los productos agrícolas y pesqueros, ya que el mercado europeo era altamente proteccionista en el sector agrícola, con aranceles ad valorem del 60% y de un 13% en el sector pesquero (OIT, 2008: 41).

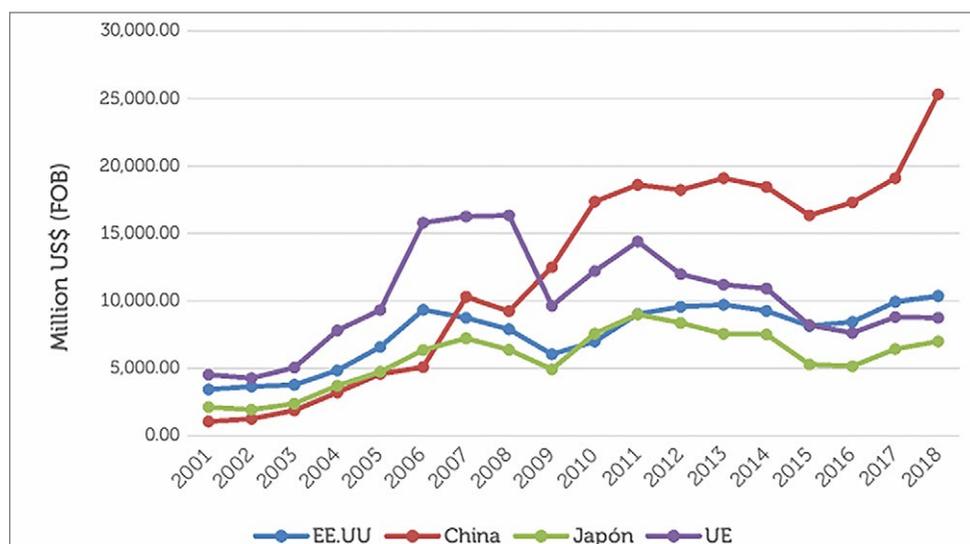
En el caso del vino y los licores, las exportaciones chilenas crecieron desde los 376 millones de euros en 2002 a los 585 millones en 2019 (Comext, 2020). Igualmente, la carne bovina y porcina crecieron, respectivamente, un 43% y un 50% de 2002 a 2017 (ODEPA, 2017). El resto

2 El precio pasó de 80,73 céntimos la libra en 2003 a 399 céntimos en 2011 y bajó progresivamente hasta 256,24 céntimos en el año 2020. Comisión Chilena del Cobre. [www.cochilco.cl](http://www.cochilco.cl).

de las carnes ocupó sus cuotas al 100% (SOFOPA, 2013). En el caso de las frutas, el comercio con la UE ha crecido durante los años del acuerdo un 35%, en volumen de exportación, y un 142% en términos de valor de las exportaciones (ODEPA, 2017). El producto estrella ha sido el arándano azul, con un aumento de 1000% en el valor de la exportación entre 2002 y 2019 (Comext, 2020). Otros productos como la miel también salieron favorecidos.

En términos de intercambio de bienes, el acuerdo ha tenido etapas diferenciadas: de despeje de exportaciones chilenas entre 2003 y 2008; de caída por la crisis económica en la UE entre 2008 y 2012, y de repunte de las exportaciones europeas desde 2015, cuando la UE pasa a tener un superávit comercial (DG Comercio, 2003-2020).

**GRÁFICO 1. Exportaciones chilenas 2001-2018**



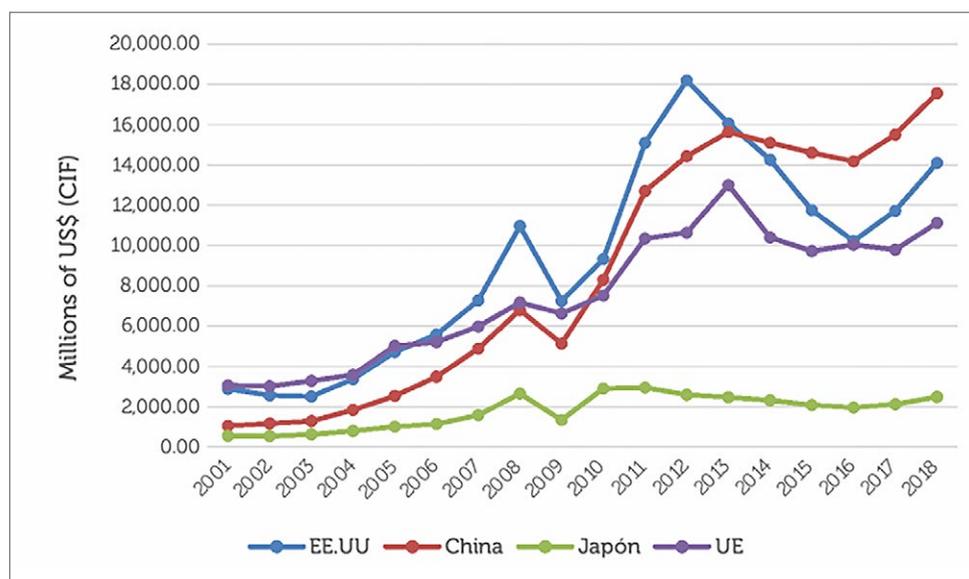
Fuente: Banco Central de Chile.

De acuerdo con los Informes de Evaluación del Acuerdo de la Dirección de Comercio (DIRECON), las importaciones de productos europeos subieron principalmente en cuanto a bienes intermedios: sobresalen con más del 50% del total. La importación de bienes de capital también se duplicó entre 2003 y 2012, y representa el 30% de las importaciones totales. Es importante destacar que muchos de estos bienes intermedios y de capital favorecieron a las industrias chilenas porque forman parte de la cadena de producción. Entre los productos de importación más importantes encontramos vehículos automóviles, tractores, aeronaves, barcos, maquinaria y aparatos eléctricos, licores, bebidas, vinagre y tabacos (DIRECON, 2014). Por ejemplo, el sector automotriz europeo quintuplicó sus ventas de 131 a 667 millones de dólares en Chile (Comtrade, 2020).

Desde la entrada en vigor del AA las exportaciones de servicios no tradicionales a la UE aumentaron un 13% (2003-2019). El monto exportado se ha multiplicado por siete, llegando a los 169 millones de dólares. La mayoría de los servicios están concentrados en el sector de

las tecnologías de la información y la comunicación (TIC), los servicios financieros, la investigación y el desarrollo, y la administración, en un 72%, y en el ámbito de viajes, en un 29,5%, con España, Alemania, Luxemburgo, Francia e Irlanda como destinos prioritarios (Subrei, 2020). En 2003 solo 64 empresas exportaban servicios a la UE y en 2020 lo hacían 247 empresas, un 48% de ellas pymes (Subrei, 2020).

**GRÁFICO 2. Importaciones chilenas 2001-2018**



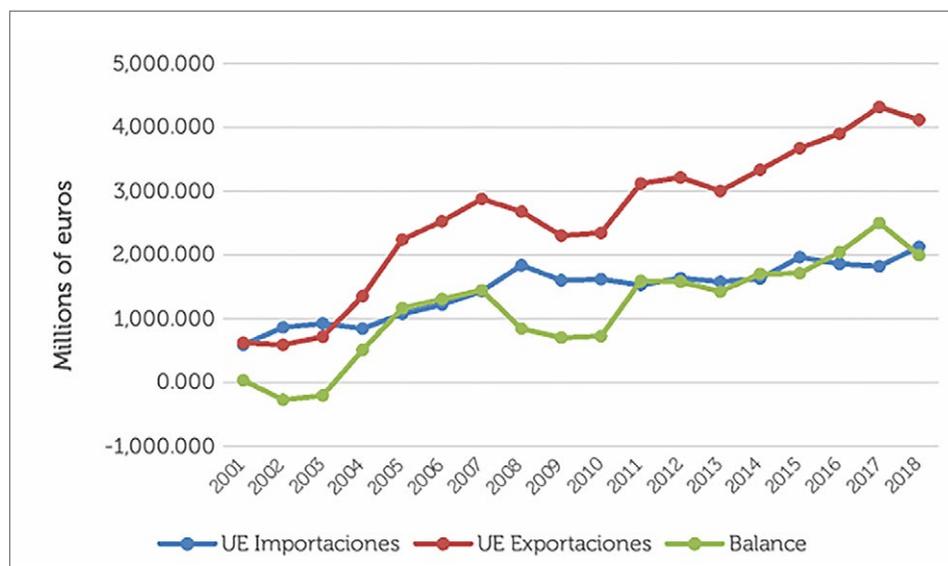
Fuente: Servicio Nacional de Aduana de Chile.

En términos de comercio de servicios, la UE tiene un superávit con Chile, lo que compensa los beneficios del acuerdo para la UE. Por ejemplo, de 2008 a 2016 el comercio de servicios creció un 100% dejando como saldo positivo 2,3 billones de euros para la UE en 2019 (Comisión Europea, 2017 y 2021).

Las exportaciones agrícolas han mejorado gracias a la eliminación gradual de las tarifas aduaneras hasta llegar a arancel cero, pero otros productos (el 5,3%) han quedado con cuotas y periodos restringidos o bien excluidos del acuerdo, como el aceite de oliva, algunas frutas congeladas y en pulpa, algunos lácteos, carne de bovino y tocino de cerdo, entre otros (Subrei, 2020). Los productos agrícolas y pesqueros representan el 41,5% de las exportaciones chilenas que están concentradas en pocos productos, en cambio, representa solo el 10% para las exportaciones europeas; es decir, el 90% de las exportaciones de la UE a Chile son industriales (Comisión Europea, 2021). Los productos agrícolas son muy importantes, especialmente las frutas y los vinos, ya que las medidas europeas de “nación más favorecida” (MFN, por sus siglas en inglés) han sido relativamente altas para ellos (Hernández, 2020). Por ejemplo, en 2004 las medidas ad valorem para esos productos eran, en promedio, de 8% para frutas y 6% para bebidas alcohólicas. Con el acuerdo se redujeron en 2008 al

3% y al 0%, respectivamente, y lo mismo para los crustáceos, que bajaron de 6,9% a 1,6% (Jean *et al.*, 2014).

**GRÁFICO 3. Comercio en servicios UE-Chile**



Fuente: Eurostat.

Para la Subrei, uno de los aspectos más innovadores del AA —respecto a otros acuerdos comerciales— ha sido la inclusión del bienestar animal en el pilar comercial, ya que permitió mejorar las condiciones de los animales en las actividades productivas, evitando su sufrimiento. Además, en materia agrícola y rural, el AA promueve políticas en los ámbitos de formación, infraestructura y transferencia tecnológica (Subrei, 2020).

En definitiva, el AA ha conseguido dos objetivos importantes: duplicar el comercio entre los países socios y diversificar la canasta de productos de exportación. El caso de Chile es más evidente, ya que es el mayor productor mundial de cobre y tiene una alta concentración de este mineral y de sus derivados en sus exportaciones totales. No obstante, el cobre ha bajado su porcentaje en estos años, del 57% al 36%, y se han diversificado las exportaciones de productos de origen agropecuario y pesquero. Por ejemplo, la canasta de productos de exportación pasó de 1.458 a 1.577, mientras que con el acuerdo de Chile con Estados Unidos el número de productos exportados ha disminuido de 1.374 a 1.312 (CEPAL, 2020).

En términos de inversiones, el AA ha sido muy exitoso en cuanto al flujo de la UE en Chile, las inversiones casi se duplicaron en los primeros diez años del acuerdo. A pesar de la crisis que experimentó la UE, desde 2010 las inversiones europeas se han mantenido estables en Chile, y la Unión sigue siendo el principal inversionista: suma una inversión acumulada de 36% de la inversión extranjera en el país (InvestChile, 2021). La mayoría de estas inversiones se concentran en el sector servicios, como la telefonía, el agua, la electricidad, los servicios

financieros y el retail, pero también se han extendido a la industria manufacturera ligada a la pesca y acuicultura, la agricultura, la ganadería y la silvicultura. A diferencia de otras inversiones extranjeras —procedentes de Estados Unidos, Canadá y China—, los proyectos europeos no se concentran en el sector minero. De hecho, el 63% de las inversiones proyectadas en Chile en el sector de la energía son de empresas españolas, especialmente en energías renovables (InvestChile, 2021).

De acuerdo con un estudio sobre el impacto de la modernización del AA, este podría incrementar en un 25% las inversiones, e implicaría la mejora de la confianza de los inversores en los mecanismos de solución de controversias (Comisión Europea, 2017). Al ser un capítulo del acuerdo bajo competencia de los Estados miembros, en el ámbito de las inversiones se han suscrito 19 acuerdos bilaterales<sup>3</sup> (17 en vigor), y algunos de ellos se superponen creando posibles inconsistencias, lo que ha generado recelos entre los inversionistas (Comisión Europea, 2016). No obstante, desde que entró en vigor el Tratado de Lisboa en 2009, las inversiones son competencia exclusiva de la UE. De esta forma, la modernización del AA podría reemplazar en el ámbito de las inversiones los acuerdos citados por un acuerdo general, que cubra a los 27 países de la UE (no solo a los 17). Las negociaciones más importantes han estado centradas en el mecanismo de solución de controversias a adoptar, sobre todo en los aspectos de regulación y compensaciones. La propuesta europea consiste en establecer un tribunal multilateral de inversiones. En la novena ronda de negociaciones, concluida en enero de 2021, Chile se mostró más receptivo a adoptar el modelo de propuesto por la UE.

### **3. Modernización del acuerdo de asociación para un comercio justo e inclusivo**

La estrategia comercial de la UE de 2015 Comercio para Todos enfatizaba la necesidad de añadir valores a la política comercial, es decir, de promover de un comercio sostenible, vinculado a la defensa de los derechos humanos y al buen gobierno (Martens *et al.*, 2019). Las negociaciones para la modernización del AA contemplan esta visión europea e incluyen nuevos capítulos para que los beneficios del comercio alcancen a toda la sociedad.

Durante la Cumbre de la UE con la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) de 2013, celebrada en Santiago de Chile, se acordó “explorar las opciones de modernización del Acuerdo UE-Chile”, ya que mejoraría las opciones para los inversionistas y operadores de comercio y de servicios, y brindaría más beneficios a los consumidores. Por ejemplo, dicha modernización podía significar una simplificación de los requisitos y cargas administrativas para las exportaciones a Europa y viceversa —una cuestión importante para las pymes—, así como una mayor transferencia de tecnología y know how que incluiría el desarrollo de nuevas energías renovables y tecnologías más sostenibles.

Los procedimientos aduaneros que descansan en la cooperación mutua han quedado obsoletos de acuerdo a las nuevas disposiciones de la Organización Mundial del Comer-

<sup>3</sup> Hasta ahora los problemas se han concentrado allí donde los Estados miembros de la UE tenían la competencia exclusiva, como el transporte, la cultura, el sector audiovisual y las comunicaciones.

cio (OMC)<sup>4</sup>. Además, un gran número de barreras no arancelarias mantienen retenido el comercio agrícola, por ejemplo, debido a las normas sanitarias y fitosanitarias para carne de vacuno, frutas frescas y hortalizas (Consejo de la UE, 2017).

Para Sebastián Herreros, uno de los objetivos más importantes en la modernización del AA es mejorar el acceso de los productos agropecuarios y pesqueros al mercado europeo. Igualmente, hay que mejorar el capítulo de servicios digitales, ya que “el comercio electrónico prácticamente no existía en el año 2002, y en los últimos años el comercio en manufacturas y servicios digitales está sustituyendo en parte el comercio tradicional físico como otro modelo de negocios” (Herreros, 2020). Según se argumentaba, la modernización del acuerdo permitiría un aumento de las exportaciones chilenas de servicios recreativos, tecnológicos, ingeniería, industria creativa, comunicaciones, transporte y otros servicios (sectores que representan la mitad de las pymes chilenas). Ello, eso sí, en la expectativa de que finalmente se produciría la transferencia de conocimiento desde la UE en materia de digitalización e industria 4.0, sustentabilidad para las pymes, acceso a cadenas globales de valor y asociatividad (Delegación de la UE, 2017b).

En este sentido, una de las novedades del AA modernizado es la incorporación de un capítulo de economía digital, que crea un valor agregado. Así, de acuerdo con la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile:

la economía digital es un área emergente y dinámica y se espera que este capítulo del Acuerdo sea una plataforma para que se acceda democráticamente al comercio. Los beneficios de este capítulo tienen un importante efecto sobre las reglas de comercio digital (muy parecidos a los que ya se negociaron entre la UE y México), por ejemplo, el reconocimiento de la firma electrónica, autenticación, reconocimiento de estándares, comercio sin papel, etc. En este sentido la UE y Chile comparten la misma agenda y hay un buen entendimiento entre las partes para regular y fomentar el comercio digital, el marketing electrónico y telecomunicaciones (Subrei, 2021).

Además, existen programas de cooperación entre Chile y la UE para aprender sobre buenas prácticas y procesos adoptados a nivel europeo como, por ejemplo, el “mercado único digital”, la resolución de aspectos como el *roaming* comunitario, el portal digital único, el *geoblocking*, etc. No obstante, la Subrei ha señalado que “hay que entender la posición de Chile respecto a los estándares europeos, ya que es una economía pequeña. En primer lugar, no existe una caracterización de lo que es una empresa tecnológica como tiene la UE. Tampoco se han levantado estadísticas de la participación de empresas en economía digital, lo que es un problema para poder diseñar políticas públicas” (Subrei, 2021).

En este aspecto, los datos actuales de Chile se basan en el Índice de Transformación Digital (ITD) de las empresas de la Cámara de Comercio de Chile (CCS) del año 2021. En él se constata un aumento en la madurez digital de las empresas, que se han adaptado a los

---

4 Acuerdo de Facilitación del Comercio, OMC, Bali, diciembre de 2013.

desafíos de la pandemia. En una escala de 0 a 100, el ITD ubica la mayoría de las empresas en un nivel “intermedio digital”. Las grandes empresas obtienen 59 puntos, las pymes 51 puntos y las microempresas 49 puntos. No obstante, este índice no mide la economía digital en su totalidad, sino el comercio electrónico a nivel nacional y las pequeñas importaciones. Además, es conocido que algunas pequeñas empresas actúan en la economía digital de manera informal (Subrei, 2021).

Para solucionar estos problemas, el gobierno de Chile publicó un manual de exportación de servicios, con el fin de potenciar este tipo de comercio —sobre todo destinado a las pymes— y aprovechar el aspecto comercial del AA. Fue una iniciativa que se trabajó en conjunto con la Alianza del Pacífico, elaborando un cruce entre la codificación de los códigos de los AA y el código de aduanas nacional. Téngase en cuenta que Chile es uno de los pocos países en el que el Servicio de Aduanas está involucrado en la exportación de servicios, toda vez que pretende cumplir con normas y regulaciones internacionales, aunque ello haya supuesto retrasos en las exportaciones. De este modo, las empresas exportadoras deben contar con una factura de exportación y solicitar una calificación del servicio que se exporta por aduanas; el problema es que en economía digital no es tan fácil calificar un servicio.

Además de las trabas burocráticas, existe otro desafío para la digitalización empresarial, y en especial para los servicios: el Reglamento General de Protección de Datos (RGPD) de la UE (2018), de carácter extraterritorial, que incluye la protección en la transferencia de datos fuera de la UE. La entonces comisaria de Justicia, Consumidores e Igualdad de Género de la Comisión Europea, Vera Jourová, explicó en su visita a Chile en 2019 que para que este país pudiera recibir la decisión de adecuación de la Comisión, debía actualizar su legislación sobre protección de datos, incluyendo la creación de una agencia de protección de datos. Y, hasta que fuese el caso, sería necesario que las empresas incluyesen cláusulas contractuales. El cumplimiento de estos estándares comprende altos costos para las empresas chilenas, ya que, de acuerdo con el art. 47 del RGPD, la UE exige que estas tengan contratada una persona para la ciberseguridad (artículo 32) y un delegado para protección de datos (art. 37).

Con todo, se han producido avances: la Ley 21.096 adoptada en 2018 en Chile modificó el artículo 19 n° 4 de la Constitución, constitucionalizando el derecho a la protección de datos personales, e incorporándolo al catálogo de derechos fundamentales. Además, en diciembre de 2020, el entonces ministro de Hacienda dio carácter de urgencia al proyecto de ley que modificaba la Ley n° 19.628, de 1999, para establecer los cinco Derechos ARCOP<sup>5</sup> y la creación de una Agencia de Datos. El problema es que en Chile aún no existe una agencia de esta índole que aplique la legislación actual. De hecho, persiste un debate en el Congreso y el Senado en torno a las características de su institucionalidad, si ha de ser una agencia independiente o mixta, y si el Consejo para la Transparencia podría asumir esa responsabilidad. Dado que el costo de oportunidad de no firmar el AA de modernización es muy alto, se ha dado carácter de urgencia a la nueva ley (Guridi, 2021). En definitiva, aunque Chile cumple

---

5 Derecho a Acceder, Rectificar, Cancelar, Oponerse y la Portabilidad de Datos (ARCOP).

con altos estándares de protección —muy parecidos a los de Estados Unidos—, aún no ha conseguido que la UE le reconozca como un “país adecuado”. Argentina y Uruguay, en cambio, sí han conseguido la adecuación o *compliance* con los estándares europeos (Comisión Europea, 2017b).

Otra de las novedades importantes es la propuesta de crear un capítulo donde se faciliten beneficios a las pymes, de acceso de información al mercado y de posible establecimiento de una estructura institucional para que sus intereses sean tenidos en cuenta en la implementación del acuerdo (Delegación Europea, 2017b). La UE y Chile comparten la visión de que las pymes desempeñan un rol fundamental en el crecimiento económico, la creación de empleo y la innovación. De hecho, casi el 40% de las empresas chilenas que exportan a la UE son pymes (mucho más de lo que lo hacen a sus principales socios comerciales). Un total de 2.479 empresas chilenas realizaron exportaciones hacia la UE en 2019, un 22% más que en 2003. Lo que distingue al comercio de Chile con la UE es que, como se acaba de señalar, un 38% de las empresas que lo realizan son pymes y un 5,2% son microempresas, concentrando un 25% del valor total exportado (Subrei, 2020). Se trata de un gran logro, ya que, del total de pymes en el país, solo un 2,9% logra exportar (Ministerio de Economía, 2017; López, 2021). De acuerdo con Sebastián Herreros:

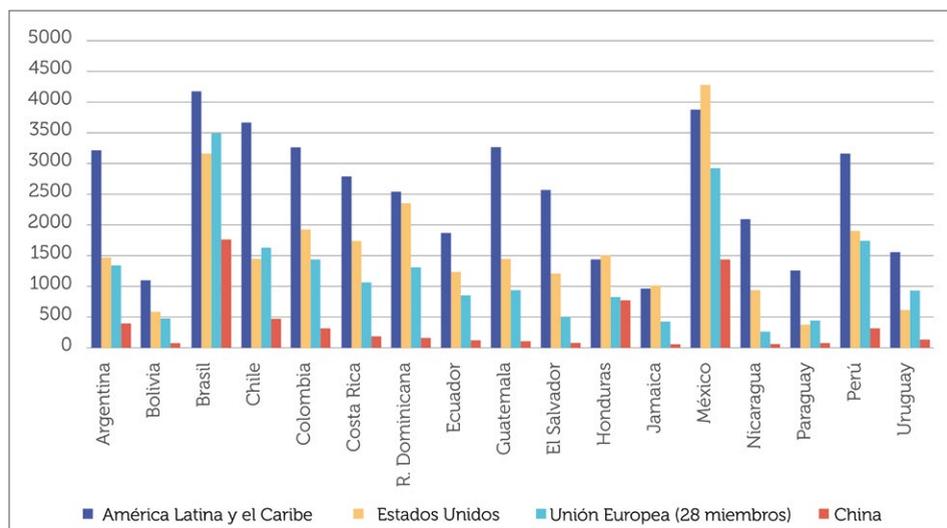
Las pymes chilenas tienen poco acceso a crédito y tecnología y a prácticas modernas de gestión y les falta un marco político adecuado, por lo que su nicho tradicional es América Latina y no Europa. Si se tiene en cuenta el número de productos exportados, la diversificación es mayor a América Latina, más del doble que a la UE y siete veces más que a China. Por lo que se espera que el capítulo de pymes mejore las exportaciones de Chile o las exportaciones indirectas con empresas más grandes a través de bienes o servicios (Herreros, 2020).

En Chile, más que una política de pymes, existen iniciativas, estrategias y redes de fomento destinadas a ellas. En la actualidad se está trabajando con el Banco Mundial para articular las competencias que van a tener los gobiernos regionales para el fomento de las pymes; por su parte, la CEPAL ha señalado la necesidad de mejorar la coordinación entre distintos organismos gubernamentales (López, 2021).

Con la pandemia, todos los segmentos empresariales —tanto grandes empresas como pymes y microempresas— han experimentado caídas en sus ingresos, sobre todo las microempresas, que han descendido un 38%. Pero con la pandemia también se ha abierto una oportunidad de adoptar nuevas políticas públicas, de apoyo a las pymes. Además, diversos estudios muestran que la adopción tecnológica empresarial se adelantó entre cinco y siete años; no obstante, la adopción de canales digitales ha sido desordenada, con pocas garantías de ciberseguridad, lo que pone en riesgo los negocios.

El próximo desafío radica en ordenar el desarrollo tecnológico y mejorar los vacíos que quedaron por la premura de los cambios, y determinar qué áreas avanzaron solas y cuáles son las que deben mejorar. Por ejemplo, el acceso a internet en Chile alcanza al 98% de la población, pero muchas conexiones se hacen por telefonía móvil y no por banda ancha, lo

**GRÁFICO 4. Número de productos exportados desde los países de América Latina**



Fuente: datos CEPAL (2018). División de Comercio.

que produce problemas de lentitud e intermitencia en los negocios (Guridi, 2021). Las plataformas para exportar, como Amazon, tienen sistemas complejos de on boarding, por lo que las pymes necesitan mucho apoyo para adoptar la logística tecnológica del e-commerce y vender. De ahí que el trabajo de Prochile —la Dirección General de Promoción de Exportación— sea muy importante para completar formularios y realizar análisis de mercado. Con la pandemia, la familiaridad hacia las nuevas tecnologías puede obligar en el futuro a que el acceso sea más rápido y las exportaciones se estandaricen (Guridi, 2021).

Un análisis más detallado muestra que alrededor del 60% de las pymes exportadoras solo exportan uno o dos productos a solo un mercado (López, 2021). De hecho, las pymes tienen dificultades para exportar: la principal dificultad para hacerlo procede del “tipo de cambio poco favorable”, seguido por “altas exigencias del país o zona de destino” y, en tercer lugar, “dificultad para encontrar clientes o canales de distribución” (Subrei, 2020).

Además, la mitad de los productos chilenos sujetos a cuotas no se están exportando, bien porque los volúmenes fijados son muy bajos, bien porque los precios y el mercado no lo hacen rentable (quesos, cereales, galletas, chocolate, atún, etc.) (Subrei, 2020). Muchas empresas “no completan las cuotas de mercado del AA para chocolates, quesos, confites o cerezas, porque los volúmenes fijados eran muy bajos y para ellos era un riesgo enviar un contenedor que, cuando llegara al embarque, la cuota se hubiera completado” (Subrei, 2020).

De acuerdo con la Oficina de Estudios y Políticas Agrarias (ODEPA) y Subrei (2020), no hay, según se ha adelantado, exportaciones de quesos chilenos a la UE. En este caso, además, ya no se trata solo de mejorar las cuotas de entrada, sino de cumplir con los requisitos de la UE sobre las Indicaciones Geográficas (IG). La protección de las IG es muy importante en la UE

desde los años noventa<sup>6</sup>, puesto que protegen al consumidor sobre el origen y tratamiento de los productos, previenen la deslocalización de la producción y preservan la biodiversidad, los conocimientos autóctonos y los recursos naturales. Para la UE la inclusión de las IG en la modernización del AA permite proteger también las IG de productos chilenos en Europa.

**CUADRO 1. Utilización de contingentes arancelarios (cuotas) otorgadas por la UE a Chile. Evolución 2014-2019**

Producto	Cuota Inicial (TN)	Cuota 2014	% Utilizado	Cuota 2015	% Utilizado	Cuota 2016	% Utilizado	Cuota 2017	% Utilizado	Cuota 2018	% Utilizado	Cuota 2019	% Utilizado
Carne Bovina (a)	1.000	2.150	33,5%	2.250	21,3%	2.350	14%	2.450	11,3%	2.550	12,9%	2.650	6,5%
Carne Porcina (b)	3.500	7.350	34,9%	7.700	30,2%	8.050	28,0%	8.400	23,6%	8.750	23,7%	9.100	27,8%
Carne Ovina (c)	2.000	7.200	49,4%	7.400	33,8%	7.600	33,4%	7.800	26%	8.000	27,3%	8.200	18,4%
Carne de Aves	7.250	15.225	95,2%	15.950	74,3%	16.675	100%	17.400	77,4%	18.125	100%	18.850	100%
Quesos	1.500	2.325	0%	2.400	0%	2.475	0%	2.550	0%	2.625	0%	2.700	0%
Ajos (d)	500	820	33,7%	846,5	0%	873	8,7%	899,5	1,9%	926	0,2%	952,5	9,8%
Cereales	1.000	1.550	0,1%	1.600	0%	1.650	0%	1.700	0%	1.750	0%	1.800	0%
Hongos en conserva	500	775	0%	800	0%	825	0%	850	0%	875	0%	900	0%
Cerezas preparadas con alcohol añadido	1.000	1.550	0%	1.600	0%	1.650	0%	1.700	0%	1.750	0%	1.800	0%
Confitería	400	400	1,5%	400	4,0%	400	0%	400	0%	400	0%	400	0%
Chocolate	400	400	0%	400	0,3%	400	0%	400	0%	400	0%	400	0%
Galletas	500	500	0%	500	0%	500	0%	500	0%	500	0%	500	0%
Merluza	5.000	5.000	68,4%	5.000	68,1%	5.000	72,4%	5.000	66,5%	5.000	69,0%	5.000	64,3%
Salmón ahumado	40	40	89,8%	40	100%	40	97,9%	40	86,1%	40	95,2%	40	99,99%
Atún	150	150	0%	150	0%	150	0%	150	0%	150	0%	150	0%

Fuente: Dirección de Estudios (Subrei).

No obstante, uno de los obstáculos que han estado presentes en las negociaciones involucran a algunas pymes, que son competitivas en la producción y exportación de quesos, pero que se han visto afectadas por la solicitud de la UE de extender a 68 tipos de quesos la protección que otorgan las IG. Esto impediría la producción, venta y exportación de algunas variedades genéricas hechas en Chile, lo que ha generado algunas críticas por parte de este gremio, debido a que no podrían exportar a la UE quesos mozzarella, parmesano, edam y gouda. Para Guillermo Iturrieta, presidente ejecutivo de la Asociación de Exportadores de Productos Lácteos (ExporLac), lo más grave es que tampoco se podrían producir ni vender en Chile quesos bajo nombres genéricos, como por ejemplo el manchego, gruyere o feta, ni tampoco utilizar parcialmente nombres como camembert (de Normandía) e incluso gouda (Holanda) (La Tercera, 2020).

Según el Ministerio de Economía, “el diagnóstico para las pymes exportadoras es claro, hay elevados costos de transacción, hay bajos niveles de competitividad, pequeña escala de producción y es ahí donde la promesa de la tecnología para generar mayor productividad es relevante”. Además, la política pública debe generar condiciones y potenciar desde Chile la inserción de las pymes en las cadenas de valor regional o global (López, 2021).

6 Reglamento (CEE) n° 2081/92 del Consejo, de 14 de julio de 1992, relativo a la protección de las indicaciones geográficas y de las denominaciones de origen de los productos agrícolas y alimenticios.

Para que las pymes aprovechen la modernización del AA, se ha propuesto crear agentes certificadores, en el lugar de denominaciones de origen, y simplificar los trámites por internet con ventanillas únicas de comercio exterior. No obstante, habrá que esperar hasta 2023 para que los capítulos se implementen (López, 2021).

Por otra parte, ha de tenerse en cuenta la cuestión de género. En Chile, un asunto clave en el gobierno de Michelle Bachelet (2014-2018) estribó en el cumplimiento de las resoluciones de ONU Mujeres sobre su empoderamiento y la necesidad de fortalecer el capital humano y sus oportunidades de acceso a los mercados. Así, en 2015, Bachelet propuso la creación de un grupo técnico de género y comercio en la Alianza del Pacífico y también en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés). Bajo este enfoque, y como parte de la agenda de equidad, durante el gobierno Bachelet se creó en 2016 un Departamento de Género en la Dirección de Comercio de Chile (Otero, 2021). Y, en 2020, este organismo se fusionó en una nueva División de Comercio Inclusivo, que abordaba los asuntos de género, pymes y pueblos originarios. En paralelo, la excomisaria de Comercio de la UE, Cecilia Malmström, manifestó en aquellos años el interés de que se incluyese un capítulo de género en el acuerdo para reforzar la coordinación y seguimiento a los derechos de las mujeres en el comercio, siguiendo el modelo de los acuerdos de Chile con Canadá y Uruguay, en lo que implicaba un aprendizaje para Europa (Morgan, 2017).

De acuerdo con la División de Comercio Inclusivo “el comercio no les llega a todos y todas y hay un malestar con la globalización, por lo que el gran desafío es que las negociaciones de comercio no sean solo entre burócratas, sino que se involucre a los ciudadanos” (Otero, 2021). En este sentido, los nuevos desafíos globales requieren mejorar la inserción de la mujer en la economía. Para ello se requiere recopilar estadísticas sobre el perfil de la mujer exportadora. Actualmente se sabe que, del total de empresas chilenas, solo un 38,6% están lideradas por mujeres (Ministerio de Economía, 2020) y, además, la mayoría de ellas son microempresas. En cuanto al porcentaje de empresas que exportan a la UE lideradas por mujeres, la cifra se reduce al 5,3% (Subrei, 2020). Asimismo, los sectores de exportación son muy limitados; de hecho, un 70% de los productos son del sector de la alimentación y se destinan a un solo mercado (Otero, 2021).

Pues bien, por medio del nuevo capítulo del AA, relativo a Género y Comercio, se pretende que el acuerdo cumpla con los compromisos internacionales de la Agenda 2030 y de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por sus siglas en inglés). Para ello, se contempla una cooperación específica que diseñe e implemente programas de mejora, capacitaciones y estudios, entre otros aspectos, con el fin de aumentar la participación de las mujeres en el comercio exterior (Subrei, 2020). Desde la División de Comercio Inclusivo, de otros organismos como Start Up Chile, Corporación de Fomento (CORFO) o ProChile, se ha procurado respaldar a las pymes de mujeres y aprovechar los capítulos del AA de manera transversal.

#### **4. El Pacto Verde de la UE**

De acuerdo con la estrategia europea Comercio para Todos de 2015, el objetivo de la UE en este campo radica en fomentar el comercio en tecnologías ecológicas fundamentales —generando energías renovables que favorezcan la gestión de residuos y el control de la contaminación ambiental—, y contribuir a la lucha contra el cambio climático y la protección del medio ambiente (Dirección General de Comercio, 2015). Se trata de alcanzar un comercio responsable y adecuado a los compromisos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y que, en su faceta internacional, remite sobre todo al ODS 17 —Alianzas para lograr los Objetivos—, lo que afecta tanto a Chile como a la región latinoamericana (Ministerio de Desarrollo Social y Familia, 2021).

El Pacto Verde adoptado por la UE en diciembre de 2019 es un paso más avanzado, y articula una estrategia ambiciosa para que la Unión se convierta en el primer continente climáticamente neutral en 2050. Es un compromiso “para transformar la UE en una sociedad equitativa” gracias a una economía más social y ambiental. En esta línea, la Comisión Europea adoptó un conjunto de propuestas en materia de clima, energía, transporte y fiscalidad con el fin de reducir las emisiones netas de gases de efecto invernadero en, al menos, un 55% para 2030, tomando como referencia los niveles de 1990 (Comisión Europea, 2019b). Esto supone una transformación industrial y una reforma de la política agraria que se adecue a las metas de neutralidad climática, contaminación cero y nuevos impuestos a la energía, entre otras medidas (Sanahuja, 2020). Para alcanzar la neutralidad se prevé un fuerte aumento de los precios del carbono<sup>7</sup>, internalizando sus costes ambientales en la producción, lo que puede poner en riesgo la competitividad europea (Sanahuja, 2020).

El Pacto Verde supone también un impacto para las importaciones de productos desde América Latina, ya que la UE tendrá en cuenta los efectos de las cadenas agroalimentarias en la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) y la deforestación desde la base productiva (Larrea, 2021). El mecanismo a adoptar por la UE será preferentemente un impuesto en la frontera —el denominado Mecanismo de Ajuste de Carbono en Frontera (CBAM, por sus siglas en inglés)— que encarecerá la entrada de productos latinoamericanos a la UE. Será un proceso que afectará gradualmente a los sectores que más gas de efecto invernadero emiten.

En el caso de Chile, el sector minero, en primer lugar, y el forestal (especializado en celulosa), en tercer o cuarto lugar, quedarán afectados, por lo que deben prepararse para mejorar su impacto medioambiental (Subrei, 2022). Pese a que Chile solo es responsable del 0,25% de la emisión global de GEI, su industria de cobre representa el 30% del cobre mundial y su minería es responsable, directa o indirectamente, de cerca del 21% de sus emisiones (Minería Chile, 2021). Según el Consejo Minero, todas las grandes empresas mineras se han comprometido a reducir sus emisiones de acuerdo a la normativa de Ley de Cambio Climático para alcanzar la neutralidad de carbono en 2050 (Consejo Minero, 2020).

---

7 El Sistema de Comercio de Emisiones de la UE (ETS, por sus siglas en inglés) pone un precio al carbono y reduce el límite de las emisiones de ciertos sectores económicos cada año. El Pacto Verde amplía estos sectores económicos y endurece el ETS.

Lo mismo ocurre para el caso de la industria forestal, que exporta el 7% del total mundial de pulpa para papel, posicionándola en uno de los principales puestos tras Brasil (24%), Canadá (15%) y Estados Unidos (11%) (Cardemil, 2021).

Para la UE es importante cubrir los aspectos de las externalidades negativas de la modernización del AA —en este caso, relativas a la mayor productividad exportadora y a su incidencia en el medio ambiente—. Por ello, se ha incluido un capítulo nuevo de comercio y desarrollo sostenible que engloba no solo la dimensión medioambiental, sino también los estándares laborales, las disposiciones sobre responsabilidad social corporativa, etc. De esta forma, se pretende que el comercio contribuya a la aplicación de buenas prácticas medioambientales y laborales, con una aplicación efectiva de los compromisos internacionales (Acuerdo de París, acuerdos multilaterales medioambientales, convenciones fundamentales de la OIT, entre otros), y que pueda contarse con un sistema de resolución de disputas vinculante. Las empresas europeas han sido claves en cuanto a inversiones en proyectos de energía renovable en Chile y se espera que, con la modernización del AA, se incremente la cooperación de la UE en el país en tecnologías verdes y en materia de protección del medio ambiente y la biodiversidad (Comisión Europea, 2017).

Además, se está incluyendo en el acuerdo un capítulo sobre sistemas sostenibles de alimentos (Sustainable Food Systems), que refleja la nueva política de la UE sobre *Farm to Fork* (F2F) que forma parte del Pacto Verde<sup>8</sup>. Así, se está negociando sobre el uso de fertilizantes en la agricultura, así como sobre los efectos en la calidad del agua y el aire de la acuicultura y la silvicultura. Para Llanos, los sistemas de vigilancia y control sanitario sobre las exportaciones han mejorado en aquellos países con una canasta exportadora importante, sin embargo, se han descuidado los sistemas internos; a este respecto, adecuarse a estándares más elevados para cumplir con las normativas internacionales obliga a los países a armonizar sus reglas y sistemas, lo que a la larga también beneficiará a sus poblaciones. En todo caso, buena parte de los recursos de la cooperación entre la UE y América Latina y de los gobiernos nacionales deberían aplicarse al fortalecimiento de lo que se denomina “infraestructura de calidad” (metrología, normalización, acreditación y evaluación de la conformidad) para avanzar decididamente hacia modelos de producción más sostenibles (Llanos, 2021).

El informe de Evaluación de Desempeño Ambiental de la OCDE de 2016 ya indicaba que Chile tenía altos índices de contaminación, de emisiones de GEI y registraba un mal manejo de residuos<sup>9</sup>. Y, a pesar de que se han fortalecido el marco regulatorio y la institucionalidad medioambiental, “se requiere una mayor coordinación de manera interministerial en Chile para implementar las políticas sectoriales que llevarían a una agricultura más sostenible que cumpla con los estándares del Pacto Verde” (Subrei, 2022).

---

8 [https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy\\_en](https://ec.europa.eu/food/horizontal-topics/farm-fork-strategy_en).

9 Para cumplir con los ODS, Chile ya cuenta con la Ley 20.920 de Reciclaje de “Responsabilidad Extendida de Residuos (RED)” de 2016, un instrumento económico de gestión de residuos que obliga a los fabricantes de ciertos productos a organizar y financiar la gestión de los residuos derivados de sus productos. Esta ley todavía no se ha implementado por la falta de formación y certificación de técnicos.

Ciertamente, la UE ha reconocido el liderazgo de Chile para avanzar multilateralmente en cuestiones de cambio climático y acompañó a Chile activamente en su presidencia de la COP25 (finalmente celebrada en 2019 en Madrid), con 7,4 millones de euros (Delegación UE en Chile, 2021). En este sentido, según la Subrei: “Ante la implementación del mecanismo CBAM para las importaciones, sería importante que la UE tenga en cuenta excepciones para los países con firmes compromisos con el cambio climático como lo es Chile”<sup>10</sup> (Subrei, 2022). No obstante, como continúa afirmando dicho organismo:

“Chile es un país pequeño abierto al mundo que debe adaptarse al cambio en los mercados más exigentes como lo es la UE, por ejemplo, ya lo está haciendo con los ecoetiquetados y seguirá trabajando para alcanzar los requisitos de sustentabilidad” (Subrei, 2022).

En relación con ello, según ha indicado Sanahuja, es importante no caer en el incentivo perverso del *dumping* medioambiental con las importaciones de la UE que contengan emisiones de carbono: “resulta imprescindible imponer una tasa a las importaciones de carbono en las fronteras exteriores de la UE, que, al internalizar esos costes, nivele el terreno de juego para las empresas europeas, y suponga un estímulo para que se establezcan sistemas similares en otros países y/o a escala global” (Sanahuja, 2020).

En esta línea de razonamiento, de acuerdo con Valdés, la “asociación con la UE debe ser vista como un proceso para sumar a más países en el desafío de alcanzar la neutralidad del carbono, y no como unas medidas de restricciones comerciales, pues suprimiría cualquier incentivo para avanzar en ese proceso. Lo que hay que generar es un cuadro de incentivos internacionales que permita que los países latinoamericanos se alineen en una política común” (Valdés, 2022).

Para Alejandro Jara este debate es de índole política, dado que cualquier país tiene derecho a imponer una tasa al carbono en sus fronteras siempre que sus productos estén sujetos al mismo gravamen para que no haya discriminación ni proteccionismo; en ese caso no debería tener problemas con las normas de la OMC. Pero la clave de la medida que pretende aplicar la UE es que “va a gatillar una discusión política en los grandes mercados para hacer estos ajustes en el comercio internacional antes del 2050, que no necesariamente tienen que ser iguales en todos los países” (Jara, 2022). Como la OMC solo llega a acuerdos por consenso y es bastante frecuente que algunos países se opongan, se suelen establecer grupos aparte, a partir de un acuerdo plurilateral entre países<sup>11</sup>. De modo que, o bien la OMC puede ser una plataforma para discutir políticamente las propuestas del Pacto Verde, o bien, como señala Sanahuja (2020), la UE podría impulsar un “club de carbono” o “club del clima” para multilateralizar el Pacto Verde.

---

10 Chile ha suscrito 34 convenios y acuerdos internacionales para proteger el medio ambiente y ocupa el primer puesto del Índice de Desempeño Ambiental en América Latina (EPI) y el puesto 44° en el mundo. <https://epi.yale.edu/downloads/epi2020report20210112.pdf>. (Nota de redacción: El Índice EPI del año 2022 se encuentran en el siguiente vínculo: <https://epi.yale.edu/epi-results/2022/component/epi>)

11 [https://www.wto.org/spanish/thewto\\_s/whatis\\_s/tif\\_s/agrm10\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm10_s.htm).

Estas alianzas no solo contemplan el consenso entre los grandes mercados sino también la inclusión de países medianos y pequeños, en un sistema de cooperación internacional que financie el desarrollo sostenible. Chile es un país de renta media-alta que puede recurrir a los bancos regionales y multilaterales, como es el caso del Banco Europeo de Inversiones (BEI), así como a bancos privados para financiar los cambios estructurales que el sector productivo requiere para reducir las emisiones de carbono (Jara, 2022). Además “se está discutiendo en el Congreso una nueva ley<sup>12</sup> para aumentar el Impuesto Específico a la Minería (IEM) o nuevo royalty a las empresas mineras, por su impacto en la extracción de recursos naturales, que permitiría tener más ingresos fiscales para ayudar a reformar el resto de los sectores productivos y el transporte” (Subrei, 2022). No obstante, es preciso continuar apoyando los recursos y capacidades de Chile para promover el desarrollo sostenible.

## 5. El diálogo político y el fomento del multilateralismo

El objetivo principal del diálogo político entre las partes del AA es la promoción, la difusión, el desarrollo y la defensa común de valores democráticos tales como el respeto de los derechos humanos, la libertad de las personas y los principios del Estado de derecho, como fundamentos de una sociedad democrática (AA Parte II, Artículo 12, Objetivo 2). Además, las partes buscan coordinar sus posiciones y adoptar iniciativas conjuntas en los foros internacionales apropiados, y cooperar en materia de política exterior y seguridad (AA Parte II, Artículo 14). Con el acuerdo modernizado se pretende amplificar el ámbito del diálogo político en 52 artículos, “aunque no se trata de reinventar, sino de profundizar los compromisos que ya los unen, como por ejemplo el Acuerdo de París en el marco multilateral” (SEAE, 2020).

Entre estos nuevos artículos se encuentra uno de política digital, que reconoce la contribución de las tecnologías de la información al desarrollo económico, social y educacional; otro sobre delitos cibernéticos, que refleja el interés en asumir nuevos desafíos internacionales de seguridad, y otro relacionado con la salud, destinado a estrechar la cooperación de cara a la prevención y control de enfermedades, imprescindible en un contexto de pandemia.

Por otro lado, la inclusión de un capítulo sobre gobernanza oceánica viene a reforzar el diálogo de gobernanza oceánica y pesca que llegó a su cuarta edición en 2021. Chile tiene 6.435 kilómetros de costa y es una potencia pesquera que ha visto cómo la degradación de los océanos ha impactado en la cantidad de capturas. En la actualidad, el 43% de su costa está protegida y, desde su presidencia en la COP25, ha promovido una agenda azul que tiene en cuenta las recomendaciones de la 154 Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica, de la COP26, además del cumplimiento de la Agenda 2030, con especial énfasis en el ODS 14 (Vida submarina) (ONU, 2021). En este sentido, Chile comparte los mismos objetivos que la UE estableció con su estrategia de economía azul sostenible, orientada a la creación de una gobernanza oceánica mundial (EEAS, 2021).

---

<sup>12</sup> <https://www.ciperchile.cl/2021/05/12/el-royalty-acabara-con-la-inversion-minera-una-respuesta-desde-los-ci-clos-de-precio/>.

En dicho ámbito, la cooperación de la UE con Chile se trabaja principalmente en espacios multilaterales, como la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), donde apoya la propuesta chilena-argentina de proteger los 672.000 km<sup>2</sup> de zona marítima en la Antártida. Esta propuesta fue rechazada por Rusia y China en 2018 y debe ser tratada en el plano multilateral en la ONU con el propósito de firmar un Tratado Global de los Océanos, como instrumento vinculante para todos los países.

Bajo el marco del AA, también se ha desarrollado un diálogo en derechos humanos, cuya décima edición se realizó en octubre de 2020 y que está centrado en cinco dimensiones: i) Cooperación Multilateral en el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, donde la UE colaboró estrechamente con Chile cuando este país fue parte del Consejo; ii) Marco Institucional de Derechos Humanos y Democracia de la UE, que se aplica en Chile; Derechos Humanos y empresas (tan solo integrado por diecinueve países en el mundo): es un espacio en el que se tratan cuestiones laborales y programas como el Win Win de ONU Mujeres, sobre empresas y participación de las mujeres; iv) Inclusión y no discriminación (referido a colectivos LGTB y pueblos indígenas), y v) Derechos de la Mujer y Equidad de Género.

En estos diálogos participan los dieciocho embajadores de los Estados miembros de la UE presentes en Chile, además del embajador de la Delegación de la Unión Europea. Por la parte chilena participan el director de División de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y la subsecretaria de Derechos Humanos del Ministerio de Justicia. Según Jaime Ferraz, estos diálogos permiten:

el logro de una mayor legitimidad al Estado en su acción internacional, ya que en cada uno de estos diálogos la apertura es total: la idea es que la contraparte se haga una idea fiel de lo que está ocurriendo en la otra parte, de manera de ir mejorando y avanzando en estos asuntos. Todo ello va, por cierto, en beneficio de la población, ya que se van implementando mejoras en la aplicación del Estado de Derecho, de las reglas del sistema democrático, del respeto de los Derechos Humanos, etc. (Ferraz, 2020).

Los diálogos políticos se han fortalecido gracias a la iniciativa de la Delegación de la UE de reunirse con actores de la sociedad civil, de forma previa a la celebración de cada diálogo. Estas reuniones se establecen con regularidad con ONG, el Instituto Nacional de Derechos Humanos y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos para América Latina de la ONU (SEAE, 2021). En estos espacios se escuchan las demandas de la sociedad civil, teniendo en cuenta las leyes nacionales y los tratados internacionales de protección de los derechos humanos firmados por Chile.

Además, se desarrolló una línea de cooperación financiera a través del instrumento europeo de la antigua Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea (DEVCO) para promover la democracia y apoyar a la sociedad civil, que ha beneficiado a numerosas ONG en Chile.

El diálogo político también se ha fortalecido desde la creación en 2016 del Comité Consultivo Conjunto UE-Chile (CESE) de la sociedad civil. Sus reuniones regulares permiten compartir los objetivos de la UE en Chile como, por ejemplo, la protección del medio ambiente, e intercambiar ideas sobre los avances en las negociaciones de la modernización del AA.

Este diálogo también se manifestó relevante ante el estallido social de Chile, originado en octubre de 2019, por el malestar ciudadano con el modelo socioeconómico y las desigualdades del país. En efecto, según el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), “el diálogo bilateral ha sido un puente para apoyar al Estado en su gestión de los conflictos y gobernabilidad y diálogo social, por lo que se ha propuesto asistencia técnica y experiencia en el modelo social” (SEAE, 2020). Tras estos sucesos, cabe destacar la innovación en el AA modernizado del establecimiento de una comunicación permanente de la Delegación de la UE en Chile por medio del CESE.

El estallido social tuvo como resultado la organización de un plebiscito para cambiar la Constitución de 1981, que fue aprobado en octubre de 2020 por un 78,7% de la ciudadanía. La UE está apoyando el proceso constituyente con el Foro Chile-UE y mediante acciones del programa EUROsociAL, con el fin de compartir buenas prácticas y experiencias constituyentes en la UE. Tras el estallido social y el inicio del proceso constitucional, ha aumentado el interés chileno por la agenda de valores sociales y sistemas de gobierno de la UE (SEAE, 2021).

Además, desde el conflicto social y los sucesivos casos de violencia vividos en el país<sup>13</sup>, la UE está colaborando con el Ministerio del Interior y el cuerpo de Carabineros para intercambiar experiencias y buenas prácticas en el mantenimiento del orden público en línea con estándares internacionales y de respeto a los derechos humanos (Delegación de la UE, 2021b).

También hay que destacar el acuerdo firmado entre Chile y la UE en 2015 para participar conjuntamente en operaciones de paz y seguridad; previamente, Chile ya había participado con 312 efectivos de su Centro Conjunto para las Operaciones de Paz (CERCOPAC) en la misión de Althea en Bosnia Herzegovina (Ministerio de Defensa, 2014).

## 6. La cooperación al desarrollo

La UE y sus Estados miembros son los mayores donantes de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) del mundo: concentran el 46% del total de ayudas, con un presupuesto de 66,8 billones de euros. Este presupuesto aumentó un 15% en 2020 para contribuir con el Programa #TeamEurope a paliar los efectos de la pandemia y aumentar el aporte promedio de AOD de los Estados miembros hasta llegar al 0,5% del PIB (Comisión Europea, 2021b).

Chile se graduó de la cooperación bilateral de la UE en 2013 (en vigor oficialmente desde 2017), es decir, dejó entonces de ser país receptor de AOD. Ante ello, ha venido definiendo nuevos

<sup>13</sup> De acuerdo con el Instituto Nacional de Derechos Humanos, se identifican 2.825 víctimas y 4.075 hechos ocurridos en Chile que constituyen violaciones a los derechos humanos <https://mapaviolacionesddhh.indh.cl/>.

modelos de cooperación. El AA modernizado supondrá una fusión de dos de sus pilares (diálogo político y cooperación), de modo que se está negociando una relación estratégica y formalizada en materia de cooperación a largo plazo; así: “En el marco institucional del Acuerdo se aceptó la propuesta chilena para crear un Subcomité de Cooperación que de alguna manera mitigue los efectos de la pérdida del pilar de cooperación” (O’Farrill, 2020).

El principal avance ha sido “el reconocimiento de la UE del concepto de desarrollo en transición, que enmarca a Chile ante unos desafíos de cooperación específicos (distintos a la cooperación tradicional) tal y como reconocen la CEPAL y el Centro de Desarrollo de la OCDE” (O’Farrill, 2020). Esto se ha traducido en la firma, en junio de 2020, de un Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición (que también integra a Uruguay). Se trata de un fondo pequeño en términos financieros, pero lo importante es que implica la continuidad del diálogo y de la estrategia de cooperación. A Chile le interesa proseguir en el intercambio de experiencias y en actividades de cooperación técnica, donde pueda aprovechar algunos elementos de la UE. En este sentido, para la Comisión Europea “hay poca relación entre la cantidad de fondos de financiación y la intensidad con la que se puede desarrollar la cooperación” (SEAE, 2020).

El fondo citado es un proyecto piloto que crea las bases de una nueva modalidad de cooperación técnica. Pretende fomentar la transformación de Chile hacia el desarrollo sostenible a través de proyectos innovadores, aunque por ahora son pocos. Los dos primeros proyectos aprobados fueron presentados por la Subsecretaría Regional para mitigar el impacto de la COVID-19 y para reactivar la economía de sectores productivos de cuatro regiones del sur de Chile: O’Higgins, Maule, Bio-Bio y Ñuble; otro proyecto es el presentado por el Ministerio de Energía para el desarrollo y uso del hidrógeno verde (AGCID, 2021).

Al margen de ello, la UE ha adoptado en el marco de su presupuesto 2021-2027 el Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación Internacional (NDCI, por sus siglas en inglés, también llamado Europa Global), como nueva herramienta financiera, gestionada desde la Dirección General de Asociaciones Internacionales de la UE (DG INTPA, antigua DEVCO). Este instrumento permite financiar actividades más allá de la AOD (hasta el 7% del presupuesto del NDCI)<sup>14</sup>. Esto supone que Chile podrá participar plenamente en el Fondo de Desarrollo Sostenible Plus (EFSD+) (Comisión Europea, 2021c). En consecuencia, será posible que Chile disponga de asistencia técnica, mecanismos de blending (contribuciones en forma de subvenciones de la UE con financiación reembolsable) y garantías, para apalancar las inversiones masivas necesarias para el desarrollo exitoso del hidrógeno verde, y así reforzar la cooperación entre la UE y Chile en la lucha global contra el cambio climático.

A ello se suma la iniciativa Team Europe, surgida tras la crisis sanitaria, que se basa en el trabajo conjunto entre las instituciones europeas, los Estados miembros y las instituciones financieras de desarrollo. Bajo este enfoque, la UE y sus Estados miembros podrán promover el desarrollo del hidrógeno verde en Chile, de gran interés debido a su gran potencial

<sup>14</sup> Al menos el 92% de la financiación del NDCI debe cumplir con los requisitos del Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, es decir, debe ser AOD. Véase: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/questions-and-answers-eu-budget-external-action-next-multiannual-financial-framework-2020-06\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/questions-and-answers-eu-budget-external-action-next-multiannual-financial-framework-2020-06_en).

transformativo para la creación de empleos verdes, el desarrollo de capital humano especializado, la diversificación del sector energético y el apoyo de la descarbonización de la economía chilena.

Asimismo, y como se ha indicado, la UE respaldó a Chile en su presidencia de la COP25 en 2019 (celebrada en Madrid) y en la copresidencia de la COP26 en Glasgow, con 7,4 millones de euros canalizados a través del Instrumento de Partenariado y el programa Euroclima+. Además, por medio de este programa, también se implementan proyectos relacionados con la gestión y reducción de riesgo de desastres, la movilidad urbana y la eficiencia energética.

Adicionalmente, como parte de la alianza estratégica en la acción por el clima y los esfuerzos conjuntos para alcanzar la neutralidad del carbono, hay que hacer referencia al Instrumento para Inversiones en América Latina (LAIF, por sus siglas en inglés). Creado en 2010, LAIF promueve la movilización de fondos de las instituciones financieras europeas y regionales, de los gobiernos y del sector privado para llevar a cabo proyectos de desarrollo sostenible en América Latina<sup>15</sup>. Bajo este instrumento, la UE ha contribuido en Chile a la construcción de la planta de concentración solar de potencia más grande de América Latina, Cerro Dominador<sup>16</sup>, con una subvención de 15 millones de euros. Este proyecto es un potente generador de empleo, con equidad de género y desarrollo local: de los 1.500 empleos creados, casi la mitad los cubren mujeres, siguiendo la pauta del citado programa Win Win, implementado por ONU Mujeres y el Programa Energía+ Mujer en Chile (Diario Sustentable, 2021). Por último, el proyecto Nama Facility financia el proyecto de energías renovables para el autoconsumo en Chile, que en la actualidad también incluye hidrógeno verde, con un aporte de 17 millones de euros<sup>17</sup>.

Centrándonos en materia de cooperación Sur-Sur y Triangular, cabe subrayar el acuerdo firmado entre Chile y la UE en 2016. Así, se ha financiado un proyecto con seis países de América del Sur, otro con Cuba (con financiación del Programa Adelante), y otro con la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), a partir de la experiencia chilena para la negociación de acuerdos comerciales (en concreto con la UE) y de su promoción de exportaciones (Hernández, 2020; AGCID, 2017). En 2020, la UE lanzó una nueva fase del Programa Adelante, aparte de que Chile pretenda “crear y establecer un Fondo específico de Cooperación Triangular” (O’Farrill, 2020).

Igualmente, Chile tiene una activa participación en programas globales y regionales de la UE en sectores prioritarios y de interés común, como la buena gobernanza, la justicia o la cohesión social, y en virtud de ellos, la UE también coopera hoy con Chile en el desarrollo del proceso constituyente.

---

15 <https://www.euiaif.eu/es/home>.

16 Cerro Dominador se desarrolla por un consorcio de las empresas españolas Acciona y Abengoa. El proyecto evitará la emisión de 630.000 toneladas de CO<sub>2</sub>, equivalentes a la circulación de 135.000 vehículos al año (Euronews, 2021). Cerro Dominador se expandirá con la creación de la central más grande del país en energías renovables no convencionales, llamada Likana Solar, y otra central más, aún en prospectiva, llamada Pampa Unión.

17 <https://www.nama-facility.org/>.

En la actualidad, Chile —al igual que otros países de renta media de América Latina— ha sufrido los efectos socioeconómicos de la pandemia, plasmados en el aumento del desempleo y la caída de ingresos, lo que demuestra la vulnerabilidad en la que se encontraban estos países pese a su buen desempeño económico. Téngase en cuenta que Chile es el país de la OCDE con mayor desigualdad de ingreso, solo precedido por Costa Rica (OCDE, 2021), lo que afecta particularmente a las mujeres. Tras la pandemia, según Igor Dedic (2021), el empleo femenino ha retrocedido 15 años, y el porcentaje de mujeres ocupadas en el mercado formal ha pasado de un 58% a un 40% (85% de mujeres perdieron sus empleos en el sector servicios, según la OIT). Además, si se observa la tasa de participación laboral femenina por decil de ingreso, antes de la pandemia era de 26,7% en el primer decil, mientras en el último (el más rico) era de 72,1%. Estas diferencias sociales están a menudo asociadas a sus trabajos de cuidados de adultos y de menores (CEPAL, 2020). De ahí la necesidad de trabajar en cohesión social.

Esta clave de cohesión social ha sido, desde 2005, una de las dimensiones prioritarias de la cooperación al desarrollo de la UE, cuando se creó el programa EUROsociAL. Chile participa activamente en él y ha desarrollado 152 acciones desde 2006; actualmente es el país que más participa, con 53 acciones (le siguen Argentina, con 51, y Costa Rica con 46 acciones). La cohesión social va más allá de la inclusión social, ya que trabaja directamente con la ciudadanía en la consolidación de la democracia. Además, el área de igualdad de género de EUROsociAL, de acuerdo con el ODS 5, impulsa cambios profundos en la estructura social de un país que, como se acaba de indicar, registra grandes desigualdades entre mujeres y hombres (en cuestiones de autonomía física, política y económica de la mujer). Para ello se trabaja con el Ministerio de la Mujer y con la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO, agencia del gobierno encargada del fomento de la producción nacional y del crecimiento económico regional), en aras de mejorar la inserción de las mujeres en las pymes y evitando que queden fuera del mercado laboral (González, 2021).

En otro orden de cosas, Chile y la UE también son socios en materia de investigación, ciencia y educación. Así, y gracias al cable submarino BELLA que conecta Europa con América Latina, cerca de 300.000 usuarios de la Red Universitaria Nacional de Chile cuentan con un ancho de banda dos mil veces más veloz para investigar y colaborar con otros socios de América Latina y Europa. Esto también significa que se ha multiplicado la velocidad para descargar datos de observación de la Tierra mediante el repositorio de datos de Copernicus en Chile (Copernicus, 2021). Por medio de este programa, el más grande del mundo para la observación del planeta, los usuarios pueden acceder y descargar imágenes para distintas acciones, como la extinción de incendios, el monitoreo de biodiversidad o el cambio climático. También se podría usar para identificar los mejores lugares para la producción de hidrógeno verde.

En el terreno de la cooperación académica, gracias a Erasmus+, estudiantes de Chile participan en proyectos de movilidad internacional y en programas de maestría conjuntos. En Chile se valora la calidad y prestigio de la educación superior europea, según muestra su programa de ayudas internacionales Becas Chile. El 15% de los beneficiados elige España

como lugar de destino para sus estudios. Entre los países más demandados están Reino Unido, EE.UU., Holanda, Canadá, Francia, Dinamarca, Alemania, Italia y Nueva Zelanda (ANID, 2021).

Además, Chile y la UE cuentan con un acuerdo bilateral de cooperación científica y tecnológica, gracias al cual Chile pudo participar activamente en el programa de investigación Horizonte 2020 (2014-2020). El sucesor de este programa, Horizonte Europa, ya se encuentra abierto para el periodo 2021-2027 y cubre, entre otras áreas, la energía renovable y el hidrógeno verde. También cabe destacar el acuerdo de cooperación científica y tecnológica UE-Chile firmado en 2002 que originó la iniciativa Misión Innovación, cuyo objetivo es acelerar la investigación y la innovación en energías limpias<sup>18</sup>.

## 7. La autonomía estratégica de la UE

El sistema multilateral entró en crisis desde que la rivalidad entre Estados Unidos, China y Rusia se hizo notoria. La UE se ha querido desmarcar de este juego de suma cero con una estrategia propia: la autonomía estratégica (Grevi, 2019). Esta apareció por primera vez en la Estrategia Global de la UE de 2016 ligada a la necesidad de promover la paz y la seguridad dentro y fuera de sus fronteras. Para la UE, la autonomía estratégica es un concepto en debate que procede inicialmente del ámbito de la defensa y la seguridad (implica menos dependencia de terceros de acuerdo con la Estrategia de Seguridad). No obstante, ha ido adquiriendo mayor dimensión ante un mundo más multipolar que multilateral (Borrell, 2020a). De acuerdo con Ayuso (2021), lo que pretende es que la UE diversifique sus socios y se alinee con diferentes actores de forma variable para ser menos vulnerable ante las crisis y lidiar con los retos de una globalización y un contexto cambiantes.

La autonomía estratégica se define como la capacidad política, institucional y material de la UE y de sus Estados miembros para gestionar su interdependencia con terceros países, con el objetivo de asegurar el bienestar de sus ciudadanos e implementar decisiones políticas propias (Helwig, 2020). Como indica Josep Borrell, se trata de una respuesta europea para actuar “a su manera” (Doctrina Sinatra), y se desmarca de la confrontación sino-americana “buscando promover sus intereses, pero en cooperación estrecha con países que defiendan un nuevo y efectivo multilateralismo y la primacía del derecho internacional” (Borrell, 2020b).

Dicho esto, el conflicto entre EE.UU. y China afecta y preocupa a Chile, ya que con el primer país hay unas relaciones relevantes en materia de defensa y con el segundo se mantienen importantes relaciones comerciales. No obstante, según Juan Gabriel Valdés, las relaciones de Chile con la UE serían más importantes desde el punto de vista político que con EE.UU., puesto que este país solo está interesado en asuntos políticos (defensa de la democracia), mientras que el capítulo de diálogo político del AA con la UE también incluye cuestiones de género y de defensa de los derechos humanos. Además, la ausencia estadounidense en

---

<sup>18</sup> XVII Reunión del Comité de Asociación Conjunto (22 de septiembre de 2021). Comunicado conjunto: XVII reunión del Comité de Asociación UE-Chile, Servicio Europeo de Acción Exterior (europa.eu).

Chile ha sido notoria y, de hecho, entre 2019 y 2021, EE.UU. no tuvo embajador en Chile. Así las cosas:

Los EE.UU. están perdiendo importancia en la región de forma acelerada, y la influencia China en el terreno comercial, financiero y tecnológico, no trae consigo ningún aliciente para afrontar el calentamiento global y el cambio climático, por lo que la UE tiene un gran espacio de influencia y colaboración en el contexto actual (Valdés, 2022).

Además, ni EE.UU. ni China tienen capacidad de diálogo en materia de desarrollo económico, justo en un momento en el que el modelo neoliberal y extractivista está siendo cuestionado en Chile y, en general, en América Latina. En este sentido, la UE puede constituirse como un aliado central para el desarrollo económico y para la transformación industrial que Chile necesita, a través del BEI u otros organismos de financiación.

Ciertamente, en cuestiones económicas, China aparece con una presencia creciente. No obstante, Chile no comparte ni agenda ni diálogo político con China en asuntos como el multilateralismo, el medio ambiente o la defensa de los derechos humanos. Hasta la fecha, China es un socio comercial estratégico con una fuerte dependencia económica por el cobre y otros minerales. De hecho, Chile es su decimocuarto socio comercial, y hay una creciente inversión china en sectores clave como servicios de distribución eléctrica y energías renovables. Por otra parte, y a diferencia de otros países en la región, Chile no tiene deuda contraída con China que implique dependencia financiera, por lo que una injerencia política china en el país es improbable. De modo que, aunque Chile es el tercer país de la región en recibir más inversiones chinas (de los cuatro proyectos, tres en energía) es uno de los pocos países latinoamericanos que no han recibido préstamos de Estado a Estado, que tienen carácter político y están usualmente ligados a condiciones de inversión más complejas (Gallagher *et al.*, 2021).

Ahora bien, la última ofensiva china hacia América Latina y hacia Chile ha estado marcada por la respuesta a la pandemia, en la rivalidad de la “diplomacia de las vacunas”. La UE perdió al principio su oportunidad, pero está en disposición de revertirla gracias al citado programa de ayudas Team Europe (con una dotación de 40.000 millones de euros) y al alcance del mecanismo global de acceso equitativo a las vacunas COVAX: la UE es el principal agente para que los países de renta baja y media puedan acceder a las vacunas fabricadas en la UE (EEAS, 2021). Es cierto que Chile, al ser un país de renta media alta, obtuvo un acceso rápido a las vacunas Pfizer y AstraZeneca con precios más bajos que el mercado<sup>19</sup> (SEAE, 2021). En todo caso, según el embajador de la UE en Chile, “la Unión Europea y sus Estados miembros son los principales financiadores de COVAX, con más de 2.470 millones de euros, y el mejor exportador de vacunas en el mundo. Seguiremos trabajando con Chile enfrentando esta pandemia, porque solamente estaremos seguros si el mundo entero está seguro” (MINSAL, 2021).

---

19 En 2021 ya se habían distribuido 1.174.700 vacunas AstraZeneca mediante el mecanismo COVAX.

Recuperando el enfoque europeo de la autonomía estratégica, esta tiene una proyección exterior basada en alianzas para ello, se ha lanzado el llamado Portal Global (Global Gateway), que pretende contrarrestar la influencia china en el mundo y, en concreto, en América Latina. En un nuevo escenario geopolítico, la UE se podría posicionar como un socio alternativo a China, cuyos préstamos han generado una trampa de deuda en varios países por medio de su Iniciativa de la Franja. En efecto, los préstamos del Banco Europeo y sus entidades privadas no representan una deuda predatoria, sino que tienen como objetivo el desarrollo de los países con acciones concretas enfocadas en el fomento del comercio, infraestructuras clave como puertos y carreteras, la fibra óptica o el hidrógeno verde, entre otras (Euronews, 2021).

En definitiva, la UE está fortaleciendo sus capacidades de política exterior y su posición geopolítica para ser un actor global en un sistema internacional fragmentado. De acuerdo con Van Klaveren, “en Chile los debates giran en torno a las experiencias políticas, económicas y sociales en países europeos, por lo que se espera que la UE tome ese liderazgo político a nivel internacional” (Van Klaveren, 2022). Chile ha sido un país comprometido con el multilateralismo y el respeto por el derecho internacional; no obstante, en los últimos años perdió en parte ese espíritu, con un debilitamiento de sus relaciones regionales a causa de asuntos tan sensibles como la crisis en Venezuela, la participación ciudadana en las políticas de protección ambiental y la regulación de las migraciones.

Un conjunto de especialistas ha propuesto abrir un nuevo ciclo de política exterior chilena más afín a los desafíos contemporáneos, con una diplomacia emprendedora y progresista definida a partir de cuatro elementos fundamentales:

es feminista y pone a los seres humanos en el centro de la acción internacional; aspira a una agenda climática turquesa, es decir, combina una protección tradicional por la tierra (verde) y por el océano (azul); es fuertemente multilateralista; y es inherentemente participativa (Bywaters et al., 2021: 8).

Con ello se espera que las acciones y decisiones de la política exterior chilena se basen asimismo en un modelo de autonomía estratégica, de activo emprendimiento estatal. Se trata de un cambio que podría tener un efecto multiplicador en los países de la región en los que las sociedades demandan cambios para diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el desarrollo sostenible e inclusivo.

## **8. Las relaciones UE-Chile pospandemia: una agenda compartida de inclusión social y sustentabilidad ambiental**

La modernización del AA se produce en un escenario mundial convulsionado por las crisis sociales, económicas, sanitarias y medioambientales, pero también en un contexto latinoamericano donde se buscan nuevas formas de desarrollo económico, inclusión, equidad y democracia. El mundo se está transformando rápidamente, y los desafíos globales, regionales y locales necesitan respuestas conjuntas de los distintos actores internacionales. Desde

2017, las negociaciones de modernización del AA dan testimonio del interés común por los temas de la agenda internacional y posicionan a Chile como un socio estratégico, no solo para la UE sino también para el resto de países de América Latina.

Según Jaime Ferraz, “es difícil hacer una proyección a 30 años. Sin embargo, es claro que estamos viviendo momentos complejos y transitando hacia un nuevo orden internacional” (Ferraz, 2020). A esta incertidumbre se ha agregado la pandemia de la COVID-19, que, según los expertos, no sería la única pandemia que se experimentará en los próximos años. En este contexto:

Chile debería apostar por reforzar y concretar alianzas que serán ciertamente decisivas para su futuro. La firma de este nuevo Acuerdo de Asociación con la UE será un factor clave para el futuro desarrollo de Chile, ya que tenemos un sustrato de valores y principios comunes que permitirán profundizar cada vez más la relación e ir incluyendo áreas prioritarias para nuestro país, como son los temas de género y comercio, cooperación en ciencia, tecnología e innovación, desarrollo sustentable, etc. (Ferraz, 2020).

El AA representa una alianza entre países con una agenda positiva para ambos, marcada por un modelo económico con un enfoque de cohesión social, economía digital y encaminado hacia la transición energética y la protección del medio ambiente.

El liderazgo de la UE como “poder normativo” refleja la identidad y naturaleza de una integración que busca promover el bienestar de sus ciudadanos y la de países como Chile. Como indica Ian Manners, la UE actúa de una manera normativa, consiguiendo extender estas normas en el sistema internacional (Manners, 2002). El “efecto Bruselas”, acuñado por Anu Bradford en 2013, ha permitido una innovación en el marco regulatorio de Chile. Y ello, tanto en cuestiones agrícolas —desde las normas fitosanitarias al cuidado de los animales, de acuerdo con los requisitos “De la Granja a la Mesa” (Farm to Fork)— como, actualmente, por medio de normas de protección de datos, de responsabilidad social corporativa con enfoque en derechos humanos y medioambientales, y de reducción de emisiones de carbono en las exportaciones. El “efecto Bruselas” es muy importante en Chile, y refleja una disposición a adoptar la normativa europea desde que se negoció el AA de 2002 (Van Klaveren, 2022).

Las contribuciones de la UE para superar los efectos pospandemia están relacionados con la crisis económica y sanitaria, pero también con una crisis que no da tregua, la del cambio climático. Si bien la UE ha perdido competitividad frente a EE.UU. y China en liderazgo tecnológico y digital, “Europa podría liderar la transformación hacia un modelo económico sostenible basado en la lucha contra el cambio climático”<sup>20</sup>, es decir, a partir de una apuesta pionera por un enfoque sustentable que beneficie a todos los países.

Chile es un país comprometido con la lucha contra el cambio climático y coincide con las políticas de la UE del Pacto Azul, ya que tiene el 43% de sus costas protegidas y sigue

---

20 [https://www.ey.com/es\\_es/rethinking-sustainability/sostenibilidad-tsunami-regulatorio](https://www.ey.com/es_es/rethinking-sustainability/sostenibilidad-tsunami-regulatorio).

negociando en Naciones Unidas, junto a la UE, para proteger el territorio y el océano Antártico. Además, como país firmante del Acuerdo de París, ha establecido políticas de descarbonización y una propuesta de Ley Marco de Cambio Climático, aunque todavía se están definiendo las estrategias para llegar a la neutralidad del carbono en 2050 (Climate Action Tracker, 2021; Ministerio de Medio Ambiente, 2020).

Chile ocupa el primer puesto del Índice de Desempeño Ambiental en América Latina (EPI) y el cuadragésimo cuarto en el mundo<sup>21</sup>. También es importante destacar su potencial para desarrollar energías renovables no convencionales, pues ocupa el primer puesto mundial en el ranking Climatoscope de Bloomberg de 2020 para inversiones en energía verde. Las condiciones favorables en Chile para producir energías renovables, junto con la oferta tecnológica europea, representan una oportunidad única para alcanzar las metas de neutralidad de carbono.

Además, las inversiones de la UE pueden influir como promotoras del empleo verde. De hecho, a pesar de la pandemia, las inversiones europeas crecieron en 2020 un 18,3% respecto a 2019; el monto de inversiones de nuevos proyectos es de 4.097,29 millones de dólares y se espera un crecimiento potencial de 2,4 millones de empleos (Invest Chile, 2021).

Las energías renovables ya representan el 25,8% de la matriz energética de Chile, y la política de descarbonización apunta a cerrar todas las termoeléctricas a carbón antes de 2040, en un proceso de transición que las reconvierta a gas y biomasa. Las empresas europeas de energía, como Enel y Engie, han sido las más proclives a cerrar sus centrales a carbón y a generar energía limpia antes de la fecha propuesta por el gobierno. A pesar del impacto en la destrucción de empleo, se espera un crecimiento del empleo verde (directo e indirecto) una vez se hayan formado los técnicos que operen en las instalaciones específicas de gas, paneles fotovoltaicos, concentración solar, hidrógeno verde, gestión de residuos, etc.

En términos de fomento a las pymes y al empleo verde, la UE también ha cofinanciado la Ronda de Negocios en Economía Circular Reactivación con Impacto, generando una expectativa de negocios para 721 pymes y empresas emprendedoras de más de 4.815 millones de dólares. Esta iniciativa surgió con la presidencia de Chile en la COP25 y ha sido cofinanciada por el programa de cooperación Euroclima+. Este programa también ha sido muy activo organizando talleres para avanzar en la neutralidad del carbono en varias regiones de Chile, contando con actores del sector público, privado y de la sociedad civil. Estas actividades son de gran importancia porque uno de los grandes vacíos en Chile ha sido el de la participación ciudadana en el proceso de formulación e implementación de políticas relacionadas con el cambio climático (Hernández y Huepe, 2019)<sup>22</sup>.

---

21 El informe EPI se ha convertido en el principal marco métrico para el análisis de políticas ambientales globales, clasificando a 180 países según 32 indicadores de desempeño de 11 categorías sobre temas que cubren desde la salud ambiental hasta la vitalidad del ecosistema. <https://epi.yale.edu/downloads/epi2020report20210112.pdf>. (Nota de redacción: El Índice EPI del año 2022 se encuentran en el siguiente vínculo: <https://epi.yale.edu/epi-results/2022/component/epi>)

22 La OCDE (2006) entiende por participación aquella que genera coparticipación, es decir, donde los ciudadanos “participan en el establecimiento de la agenda, y contribuyen a dar forma al diálogo con la administración pública”.

Hay que destacar que la UE y Chile comparten una agenda política en numerosos ámbitos que complementan la estrategia europea de comercio inclusivo, como el cambio climático, el género y el apoyo a las pymes; también se constata una posición común en organismos internacionales como las COP, ONU Mujeres, el Consejo de Derechos Humanos de la ONU, el Alto Comisionado para los Derechos Humanos para América Latina de la ONU, la Comisión para la Conservación de los Recursos Vivos Marinos Antárticos, entre otros. En este sentido, el embajador de la UE en Chile ha destacado que:

los países de América Latina y el Caribe, en conjunto con la UE, representan un tercio de los países en Naciones Unidas y, por tanto, construyen conjuntamente posturas en los acuerdos internacionales porque hay una coincidencia de visiones. Esta cercanía se constata especialmente con Chile, ya que el AA ha favorecido que se voten prácticamente igual en las votaciones de los foros internacionales (De la Torre, 2021).

Chile ha cambiado su gobierno en marzo de 2022 en un contexto de reforma constitucional. El nuevo gobierno de Boric, de izquierda progresista, aboga por una política exterior multilateral, enfocada en los derechos humanos, el feminismo y la protección medioambiental de la tierra y los océanos (una diplomacia “turquesa”) (La Tercera, 2021). De acuerdo con Juan Gabriel Valdés, el gobierno debe trabajar la complicidad con algunos países europeos determinantes en las relaciones bilaterales. Téngase en cuenta que el gobierno anterior restringió su enfoque multilateral, restándose de suscribir el Pacto Migratorio o el Acuerdo de Escazú (al que se ha adherido en marzo de 2022) o criticando las atribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA (Valdés, 2022).

La asociación de Chile con la UE se da en un contexto de ganancias mutuas y horizontalidad y su modernización se contempla bajo una agenda de política exterior chilena más progresista e inclusiva. Los desafíos no son menores: a la crisis del multilateralismo y el clima de polarización internacional se suma la inestabilidad democrática y económica en la región latinoamericana. En un contexto de malestar ciudadano y demandas por un desarrollo con mayor bienestar para todos, el AA representa una alianza política y económica hacia sociedades más inclusivas, donde la participación en políticas públicas sea decisoria, justa e igualitaria.

## Entrevistas personales realizadas

**DE LA TORRE KRAIS, L. (2021):** Embajador de la Unión Europea en Chile, Entrevista personal, 20 de enero.

**DEDIC, I. (2021):** Jefe de Competencias Laborales, Fundación Chile Valora, Entrevista personal, 19 de mayo.

**FERRAZ, J. (2020):** Subdirector de Asuntos de Europa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Entrevista personal, 18 de diciembre.

**GONZÁLEZ, S. (2021):** Coordinadora del Área de Políticas de Gobernanza Democrática, FIIAPP, EUROSociAL, Entrevista personal, 10 de mayo.

**GURIDI, J. A. (2021):** Encargado de la Unidad de Futuro y Adopción Social de la Tecnología Pymes digital, Ministerio de Economía de Chile, Entrevista personal, 4 de septiembre.

**HERREROS, S. (2020):** Oficial de la División de Integración de la CEPAL, Entrevista personal, 13 de agosto. **JARA, A. (2020):** Exdirector general adjunto de la OMC, Entrevista personal, 23 de agosto.

**(2022):** Exdirector general adjunto de la OMC, Entrevista personal, 14 de febrero.

**LÓPEZ BUGENO, M. (2021):** Encargado de la Unidad de Fomento y Políticas Públicas (FOPP), Ministerio de Economía de Chile, Entrevista personal, 4 de septiembre.

**OTERO, M. (2021):** Departamento de Comercio Inclusivo, Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales de Chile, Entrevista personal, 27 de agosto.

**SEAE (2020):** Funcionaria de la Comisión Europea, División de América del Sur, Entrevista personal, 14 de septiembre.

**(2021):** Funcionario de la Comisión Europea, Entrevista personal, 12 de mayo.

**SUBREI (2021):** Funcionario de la Subsecretaría de Relaciones Económicas Internacionales, Entrevista personal, 13 de mayo.

**(2022):** Funcionario división de Comercio y Desarrollo Sustentable, Entrevista personal, 5 de febrero. **VALDÉS, J. G. (2022):** Exministro de Relaciones Exteriores de Chile, Entrevista personal, 10 de enero.

**VAN KLAVEREN, A. (2022):** Exsubsecretario de Relaciones Exteriores de Chile. Profesor titular Universidad de Chile, IEI, Entrevista personal, 18 de enero.

## Referencias bibliográficas

- AGICD (2021):** *Fondo Bilateral para el Desarrollo en Transición Chile-Unión Europea*. Disponible en: <https://www.agci.cl/index.php/menu-fondo-bilateral-chile-ue/home>.
- ANID (2021):** *Becas Chile en el Extranjero*. Disponible en: <https://www.nexstepchile.cl/guia-becas-chile->. AYUSO, A. (2021): Seminario No Alineamiento activo / Autonomía estratégica: Convergencias y divergencias, Programa de Estudios Europeos, Universidad de Concepción. Disponible en: <https://www.youtube.com/watch?v=g0iiEfaisF8>.
- BLANC ALTEMIR, A. (2005):** “Los tres pilares del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea: diálogo político, cooperación y comercio”, *Revista de Estudios Internacionales, IEI, Universidad de Chile, Santiago de Chile, octubre-diciembre, n° 151 p. 77*.
- BORRELL, J. (2020A):** “Europa debe aprender rápidamente a hablar el lenguaje del poder”, *Agenda Pública (agendapublica.es)*.
- (2020B):** “La doctrina Sinatra”, *Política Exterior, 197*. Disponible en: <https://www.politicaexterior.com/articulo/la-doctrina-sinatra/>.
- BYTWATERS, C.; SEPÚLVEDA, D. Y VILLAR, A. (2021):** “Chile y el orden multipolar: autonomía estratégica y diplomacia emprendedora en el nuevo ciclo de política exterior”, *Análisis Carolina, n° 9, Madrid, Fundación Carolina*.
- CÁMARA DE COMERCIO DE CHILE (2021):** *Índice de Transformación Digital*. Disponible en: <https://www.ecommerceccs.cl/itd-2020-empresas-y-pymes-aumentan-la-digitalizacion-de-susprocesos-y-avanzan-en-la-transformacion-digital-en-pandemia/>.
- CARDEMIL, M. (2021):** *Industria Forestal en Chile, Bibliotecadel Congreso Nacionalde Chile, Serie Minutas, n° 68, 21*. Disponible en: [https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32419/1/N\\_68\\_21\\_Industria\\_Forestal\\_en\\_Chile.pdf](https://obtienearchivo.bcn.cl/obtienearchivo?id=repositorio/10221/32419/1/N_68_21_Industria_Forestal_en_Chile.pdf).
- CEPAL (2020):** *Panorama Social para América Latina, Santiago de Chile, CEPAL*.
- CLIMATE ACTION TRACKER (2021):** *Chile-Climat*e. Disponible en: <https://climateaction-tracker.org/coun-tries/chile>.
- COMISIÓN EUROPEA (2016):** *Inception Impact Assesment. Modernisation of the Trade Part of the Chilean EU Agreement, 7 de abril*.
- (2017):** *Ex ante Study of a posible Modernization of the EU-Chile Asociation Agreement*. Final Report de ECORYS-CASE.
- (2017B):** *Comunicación sobre el Mercado Único Digital*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO\\_17\\_15](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_17_15).
- (2019):** *Declaración Conjunta comisaria de Justicia sobre la protección de datos*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement\\_19\\_4029](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/statement_19_4029).
- (2019B):** “Un Pacto Verde Europeo”. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es).
- (2021):** *Dirección General de Comercio, estadísticas de Chile*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/countries/chile/>.
- (2021B):** *Team Europe increased official Development Assistance to €66.8 billion as the world’s*

leading donor in 2020. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_21\\_1701](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_21_1701).

(2021C): *Presupuesto para la Acción Externa*. Disponible en: [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/questions-and-answers-eu-budget-external-action-next-multiannual-financial-framework-2020-06\\_en](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/news/questions-and-answers-eu-budget-external-action-next-multiannual-financial-framework-2020-06_en).

**CONSEJO DE LA UE (2017):** *Commision Staff Working Document Impact Assessment, SWD, 173 final*. Disponible en: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9735-2017-INIT/en/pdf>.

**CONSEJO MINERO (2020):** *Metas de reducción de gases de efecto invernadero de las empresas de la gran minería del cobre asociadas al Consejo Minero*. Disponible en: <https://consejominero.cl/wp-content/uploads/2020/12/Tabla-metas-CC-web-CM.pdf>.

**COPERNICUS (2021):** *Programa Copernicus Chile*. Disponible en: <https://www.copernicus-chile.cl/>.

**DELEGACIÓN DE LA UNIÓN EUROPEA (2017A):** *“Chile and the EU”*. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/chile\\_en/18359/Chile%20and%20the%20EU](https://eeas.europa.eu/delegations/chile_en/18359/Chile%20and%20the%20EU).

(2017B): *Documento Base para la Discusión*. Ciclo de Conversatorios. Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea, 23 de noviembre.

(2021): *Sobre la delegación de la UE en Chile - Servicio Europeo de Acción Exterior*. Disponible en: [https://www.eeas.europa.eu/chile/who-we-are\\_en](https://www.eeas.europa.eu/chile/who-we-are_en)

(2021B): [Tweet]: *Hoy la UE realizó nuevo taller sobre buenas prácticas en mantenimiento del orden público y toma de decisiones en reuniones públicas, en línea con estándares internacionales en marco de reforma de Carabineros con participación expertos públicos*. Disponible en: <https://twitter.com/UEenChile/status/1435239470530498565?s=20>.

**DIARIO SUSTENTABLE:** *Fernando González, CEO Cerro Dominador: “La Concentración Solar de Potencia (CSP) es un gran aporte para avanzar hacia la carbono neutralidad, una potente generadora de empleos y un incentivo al desarrollo regional y local”*.

**DIRECCIÓN GENERAL DE COMERCIO (2015):** *“Comercio para todos. Hacia una política de comercio e inversión más responsable”*. Disponible en: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc\\_154134.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2016/january/tradoc_154134.pdf).

**DREYER, I. (2016):** *“EU in Latin America trade push”*, EURACTIV, 18 de marzo. Disponible en: <https://www.euractiv.com/section/trade-society/news/eu-in-latin-america-trade-push/>.

**EEAS (2021):** *Team Europe*. Coronavirus: noticias sobre la acción de la UE, vacunación, el apoyo del #TeamEurope, desinformación, repatriación e historias de solidaridad, Servicio Europeo de Acción Exterior (europa.eu).

(2021): *“Diálogo Bilateral sobre Gobernanza Oceánica entre Chile y la Unión Europea”*. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/argentina/104135/di%C3%A1logo-bilateral-sobre-gobernanza-oce%C3%A1nica-entre-chile-y-la-uni%C3%B3n-europea\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/argentina/104135/di%C3%A1logo-bilateral-sobre-gobernanza-oce%C3%A1nica-entre-chile-y-la-uni%C3%B3n-europea_es).

**EURAXESS (2021):** *“The UE and LAC come together: a 6.000 km high-capacity submarine cable bridges the digital gap between the two continents”*. Disponible en: <https://euraxess.ec.europa.eu/world-wide/brazil/eu-and-lac-come-together-6000-km-high-capacity-submarine-cable-bridges-digital>.

- EURONEWS (2021):** “Inaugurada la planta Cerro Dominador en Chile con un innovador sistema solar térmico”. Disponible en: <https://es.euronews.com/2021/06/09/inaugurada-la-planta-cerro-dominador-en-chile-con-un-innovador-sistema-solar-termico>.
- (2021):** “EU plans to raise €300 billion to counter China’s infrastructure spending”. Disponible en: <https://www.euronews.com/2021/12/01/eu-plans-to-raise-300bn-to-counter-china-s-infrastructure-spending>.
- GALLAGHER, K. P. Y MYERS, M. (2021):** “China-Latin America Finance Databases”, Washington, Inter-American Dialogue. Disponible en: [https://www.thedialogue.org/map\\_list/](https://www.thedialogue.org/map_list/).
- GIZ (2019):** “Tecnologías del hidrógeno y perspectivas para Chile”, mayo. Disponible en: [https://energia.gob.cl/electromovilidad/img/Tecnolog%C3%ADas-del-hidr%C3%B3geno-y-perspectivas-para-Chile\\_2019.pdf](https://energia.gob.cl/electromovilidad/img/Tecnolog%C3%ADas-del-hidr%C3%B3geno-y-perspectivas-para-Chile_2019.pdf).
- GREVI, G. (2019):** “Strategic Autonomy for European choices: The Key to Europe’s Shaping Power”, European Policy Center.
- HELWIG, N. (2020):** “EU Strategic Autonomy. A Reality Check for Europe’s Global Agenda”, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Working Paper, n° 119.
- HERNÁNDEZ, B. (2020):** “Quince años del Acuerdo de Asociación UE-Chile: hacia una modernización necesaria”, Análisis Carolina, n° 48, Madrid, Fundación Carolina.
- HERNÁNDEZ, B. Y HUEPE, C. (2019):** “Participación ciudadana en Políticas Públicas de Energía: reflexiones para un Chile energéticamente sustentable”, Polis: Revista Latinoamericana, n° 53, sobre “Resistencias y emociones en contextos represivos”, pp. 145-170.
- INVESTCHILE (2021):** Presentación de Andrés Rodríguez, director de la Agencia de Promoción de la Inversión Extranjera.
- JEAN, S.; MULDER, N. Y RAMOS, M. P. (2014):** “A general equilibrium, ex-post evaluation of the EU–Chile Free Trade Agreement”, *Economic Modelling*, vol. 41 (agosto), pp. 33-45. Disponible en: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0264999314001655>.
- LARREA, N. (2021):** “El Pacto Verde Europeo: ¿qué implica para las agroexportaciones latinoamericanas?”, CAF. Disponible en: <https://www.caf.com/es/conocimiento/visiones/2021/02/el-pacto-verde-europeo-que-implica-para-las-agroexportaciones-latinoamericanas/>.
- LA TERCERA (2020A):** “Industria láctea en alerta por negociación con la UE que pone en riesgo a productores de queso”, Disponible en: <https://www.latercera.com/pulso/noticia/industria-lactea-alerta-negociacion-la-ue-pone-riesgo-productores-queso/751320/>.
- (2020B):** “¿Qué es la ‘diplomacia turquesa’? El eje de la política exterior del programa de Gabriel Boric”. Disponible en: <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/que-es-la-diplomacia-turquesa-el-eje-de-la-politica-exterior-del-programa-de-gabriel-boric/YENP-ZOZIDZH55NGCIRAOKKC7FQ/>.
- LÓPEZ D. Y VILLAR, A. (2021):** “Chile frente a las tensiones entre Estados Unidos y China”, en C. BYWATERS,
- MANNERS, I. (2002):** “Normative Power Europe: a Contradiction in Terms?”, *Journal of Common Market Studies*, vol. 40, n° 2.

- MARTENS, D. Y ORBIE, J. (2019):** “*The EU and Fair Trade: hands off?*”, en: S. KORANA y M. GARCÍA (eds.), *Handbook on the EU and International Trade* (Edward Elgar Publishing), pp. 281-295.
- MINERÍA CHILENA (2021):** “*“Minería y Cambio Climático”: Revelan parte del informe de la U. de Chile que propone plan de acción para una industria más limpia*”. Disponible en: <https://www.mch.cl/2021/08/19/mineria-y-cambio-climatico-revelan-parte-del-informe-de-la-u-de-chile-que-propone-plan-de-accion-para-una-industria-mas-limpia/#>.
- MINISTERIO DE DEFENSA (2014):** “*Alcumplirse 10 años de la participación de Chile junto a la UE, el ministro de Defensa visitó a los efectivos chilenos desplegados en Bosnia Herzegovina*”. Disponible en: <https://www.defensa.com/chile/cumplirse-10-anos-participacion-chile-junto-ue-ministro-defensa>.
- MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL Y FAMILIA (2021):** *Secretaría Técnica Consejo Nacional de Implementación de la Agenda 2030*. Disponible en: <http://www.chileagenda2030.gob.cl/indicadores/indicador17>
- MINISTERIO DE ECONOMÍA, FOMENTO Y TURISMO (2017):** “*Informe de resultados: Empresas en Chile. Cuarta Encuesta Longitudinal de Empresas*”, División de Política Comercial e Industrial, Unidad de Estudios.
- MINISTERIO DE ECONOMÍA (2020):** “*Informe de resultados: la informalidad del microemprendimiento en Chile. Sexta Encuesta de Microemprendimiento*”, División Política Comercial e Industrial, Unidad de Estudios. Disponible en: <https://www.economia.gob.cl/wp-content/uploads/2020/03/Informe-Resultados-Informalidad-EME-6.pdf>.
- MINISTERIO DE MEDIO AMBIENTE (2020):** *Contribución determinada a nivel nacional (NDC) de Chile*. Disponible en: <https://mma.gob.cl/wp-content/uploads/2020/04/NDC-Chile-2020-espan%CC%83ol-1.pdf>. **MINREL (2021):** *Principios de la Política Exterior Chilena*. Disponible en: <https://minrel.gob.cl/minrel/politica-exterior/principios-de-la-politica-exterior-chilena>.
- MINSAL (2021):** “*Chile recibe primer cargamento de vacunas contra el COVID-19 a través de COVAX*”. Disponible en: <https://www.minsal.cl/chile-recibe-primer-cargamento-de-vacunas-contra-el-covid-19-a-traves-de-covax/>.
- MORGAN, S. (2017):** *EU wants gender chapter included in Chile trade deal update*.
- OCDE (2006):** “*Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de Políticas Públicas*”, París, OECD Publishing.
- (2021):** *Datos económicos de desigualdad y gasto social*. Disponible en: <https://data.oecd.org/inequality/income-inequality.htm>; <https://data.oecd.org/social-exp/social-spending.htm>.
- (2020):** *Financing SMEs and Entrepreneurs 2020*. An OECD Scoreboard, OECD, París. Disponible en: <https://doi.org/10.1787/061fe03d-en>.
- ODEPA (2017):** *Oficina de Estudios y Políticas Agrarias de Chile*.
- ONU (2021):** *Objetivos de Desarrollo Sostenible*. Disponible en: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/oceans/>.
- REGLAMENTO GENERAL DE PROTECCIÓN DE DATOS (2018):** *Normas corporativas vinculantes*. Disponible en: <https://gdprinfo.eu/es>.

**SANAHUJA, J. A. (2020):** *“Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”*, en M. MESA (coord.): *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*. Anuario CEIPAZ 2020-2021, Madrid. Disponible en: <https://ceipaz.org/wp-content/uploads/2021/06/ANUARIO-DEF.pdf>. SOFOFA(2013): Seminario “Diez Años del Acuerdo UE Chile”. Disponible en: <https://www.direcon.gob.cl/2013/10/a-10-anos-del-acuerdo-entre-chile-y-la-ue-repunta-el-comercio-bilateral-y-se-plantean-nuevos-desafios-para-fortalecerlo/>.

**SEPÚLVEDA D. Y A. VILLAR (EDS.):** *Nuevas Voces de Política Exterior: Chile y el Mundo en la era postconsensual*, Fondo Cultura Económica, pp. 337-351.

**SUBREI (2020):** *Informe Acuerdo de Asociación de Chile y Unión Europea*. Evaluación del Pilar Comercial, Dirección de Estudios, agosto.

**(2021):** *Manual Exportación de Servicios 2021*. Disponible en: <https://www.subrei.gob.cl/estudios-y-documentos/otros-documentos/detalle-otras-fichas-y-reportes/manual-exportacion-deservicios-2021>.

# 5. EL ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN Y LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y CUBA

Antonio F. Romero G.

## 1. Introducción

El 12 de diciembre de 2016 la Unión Europea (UE) y Cuba firmaron un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC)<sup>1</sup> que rescindía la llamada Posición Común<sup>2</sup> que se había mantenido vigente durante dos décadas. La firma del acuerdo europeo-cubano marcaba una nueva fase en los vínculos bilaterales entre la UE y Cuba.

La naturaleza del ADPC es de la variante mixta, y por tanto debía ser ratificado por el Parlamento Europeo y los poderes legislativos de todos los integrantes del bloque<sup>3</sup>. No obstante, desde su firma y entrada en vigor en noviembre de 2017, la mayor parte del texto comenzó a aplicarse de manera provisional.

El ADPC entre la República de Cuba y la UE resulta trascendente para las dos partes. Para la UE porque implica la formalización oficial del abandono de su estrategia de compromiso condicionado con Cuba, que generaba frustraciones crecientes en ciertos círculos europeos ante los nulos resultados de la política anterior plasmada en la Posición Común. Además, permite posicionar a la UE como actor externo relevante, con posibilidades de cooperar efectivamente en el complejo proceso de transformaciones económicas, sociales e institucionales por el que transita Cuba en la actualidad.

Para Cuba, el ADPC con la UE formaliza y otorga mayor predictibilidad y certidumbre a sus nexos con un bloque de naciones que resultan relevantes en la matriz de relaciones externas del país. La UE —como bloque— se ha mantenido como el segundo socio comercial externo para Cuba en el último decenio, es el segundo más importante mercado emisor de turismo para el país, es fuente vital de flujos de inversión extranjera directa y el principal ofertante de recursos por concepto de cooperación para el desarrollo que recibe Cuba. Además, el acuerdo reconoce las especiales circunstancias de la relación Cuba-UE, y las singularidades del modelo político y económico vigente en la nación iberoamericana.

---

1 El nombre oficial es “Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre Cuba, por una parte, y la Unión Europea y sus Estados miembros, por la otra”. Se firma el 16 de diciembre de 2016, pero entró en vigor el 1 de noviembre de 2017.

2 Decisión unilateral de la UE adoptada en noviembre de 1996, impulsada por la diplomacia española del entonces presidente José María Aznar, que privilegiaba el aislamiento internacional de Cuba.

3 A finales del mes de mayo de 2021, el ADPC había sido ratificado por todos los Estados miembros de la UE, con excepción de Letonia.

Hasta la firma del ADPC, Cuba era uno de los pocos países de Latinoamérica y el Caribe que no tenía vigente un convenio marco de cooperación con las naciones del bloque europeo, resultado de la interacción de disímiles factores tanto desde la perspectiva europea como del lado cubano. A pesar de que en el año 2000 Cuba fue admitida parte del grupo ACP (África, Caribe y Pacífico) y se unió a CARIFORUM en 2001, no participó de las negociaciones y no fue signataria del Acuerdo de Cotonú. Por ello no participó en la negociación del acuerdo de asociación económica (EPA, por sus siglas en inglés) de la UE con CARIFORUM en 2008<sup>4</sup>.

El presente documento tiene como objetivo central realizar una valoración del ADPC entre Cuba y la UE —en sus escasos tres años y nueve meses de vigencia (noviembre de 2017-agosto de 2021)— y de la evolución de las relaciones políticas, de comercio, de inversión y de cooperación entre ambas partes. Este objetivo general se concreta a partir del cumplimiento de cuatro objetivos específicos:

1. Realizar un análisis de la evolución del diálogo político y de los específicos, que se han desarrollado entre las autoridades cubanas y las de la UE desde el año 2018, como parte de los mandatos del ADPC.
2. Identificar las principales tendencias que describen las transacciones comerciales y de inversión entre las partes, y valorar sus perspectivas a corto-medio plazo.
3. Estimar las implicaciones del ADPC en el fortalecimiento de las relaciones de cooperación entre la UE y Cuba.
4. Evaluar cómo puede coadyuvar la UE, en el contexto de la implementación del ADPC, al complejo proceso de transformación económica e institucional en curso en Cuba. Este proceso se ha acelerado recientemente, a partir del aumento de la hostilidad del gobierno de EE.UU., los efectos adversos derivados de la pandemia de la COVID-19, la agudización de la crisis económica doméstica, y las previsibles modificaciones que la emergente “nueva normalidad” está teniendo sobre la globalización y sobre el entorno externo de Cuba.

En línea con estos objetivos específicos, el artículo se estructura en cinco epígrafes. El primero aborda los antecedentes, determinantes y trascendencia del ADPC entre Cuba y la UE; en el segundo se describen los principales elementos que se han abordado en el diálogo político —y en diálogos temáticos— entre las autoridades de Cuba y las de la UE desde el año 2018. Le sigue un epígrafe que analiza los aspectos centrales de las relaciones económicas entre Cuba y la UE, incluyendo el intercambio de mercancías, los flujos de turismo y los de inversión extranjera directa (IED). Con posterioridad, se estudian las relaciones de cooperación económica de la UE y Cuba, y en el quinto epígrafe se contextualizan las potencialidades que tiene la UE —a través de la implementación del ADPC— para contribuir al proceso de transformaciones que atraviesan en la actualidad la economía y la sociedad

---

4 Este acuerdo UE-CARIFORUM (EPA), en vigor desde 2008, se encuentra actualmente en renegociación al expirar el acuerdo de Cotonú en 2020.

cubanas, en medio de una muy compleja coyuntura. A manera de resumen y conclusiones, al final se sintetizan las principales ideas contenidas en este documento.

## **2. El Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) entre la Unión Europea (UE) y Cuba: antecedentes, determinantes y trascendencia**

La firma, el 12 de diciembre de 2016 en Bruselas, del ADPC implicó la abolición definitiva de la llamada Posición Común, que había regido los vínculos del bloque europeo con la isla desde el año 1998. Esa Posición Común había tenido congeladas durante veinte años las relaciones entre Cuba y la UE; aunque Cuba mantenía relaciones diplomáticas plenas con los 28 países que formaban parte de la Unión y celebró en 2018 el 30 aniversario de los vínculos oficiales con la Comunidad Europea. Desde su aprobación, las autoridades cubanas rechazaron la Posición Común debido a su “carácter unilateral, injerencista, selectivo y discriminatorio”.

Estos tres decenios de relaciones oficiales entre Cuba y el bloque europeo mostraban una trayectoria no lineal, con periodos de mayor proximidad entre ambas partes y también de profundos desencuentros, que llegaron incluso a restringir las interacciones diplomáticas y la cooperación de Europa con Cuba a partir del año 2003.

A nivel interno europeo, los vaivenes en la relación con Cuba reflejaban los cambios político-ideológicos en el seno de la UE y, particularmente, en España. Según una reconocida experta, tres factores han condicionado históricamente la formulación de la política europea hacia Cuba: i) las coyunturas ideológico-domésticas europeas; ii) la dinámica de las relaciones triangulares y transatlánticas con EE.UU. y los aliados estratégicos de Cuba, y iii) el proceso de reformas socioeconómicas y políticas en Cuba (Ayuso, 2017).

Cuba desató, desde la década de 1990, un intenso debate de carácter político-ideológico entre los Estados miembros, tanto en el seno del Parlamento Europeo (PE) como a nivel nacional. La adscripción ideológica de los gobiernos europeos y la composición del PE condicionaron los cambios en la política europea hacia Cuba en los últimos treinta años y, particularmente, desde la Posición Común. La firma del ADPC, en diciembre de 2016, fue la demostración de que los Estados miembros enterraron sus diferencias en favor de un consenso por el compromiso constructivo.

Este compromiso reconocía que el aislamiento no era funcional como estrategia de apertura en Cuba, por lo que se imponía sustituir la larga fase de compromiso condicionado, formalmente vigente entre 1996 y 2016.

En la última etapa antes del ADPC, el apoyo de Alemania fue clave para aprobar el mandato de negociación al Consejo de la UE y finalizar la negociación. Francia, Italia y Portugal fueron los países más claramente a favor de un compromiso constructivo con Cuba. Este enfoque pro ADPC y el firme rechazo de sanciones unilaterales tiene que ver, por un lado, con una relación más distante de estos tres países con EE.UU. y, por el otro, con la escasa relevancia

de la promoción de la democracia en sus políticas exteriores que favorecen la cooperación, el diálogo y las relaciones económicas. El Reino Unido también perteneció a este grupo de países, pero pesó más su relación especial con EE.UU., lo que determinó que Londres tuviera un papel menor en el proceso de diálogo con Cuba.

El PE, como reflejan sus resoluciones sobre Cuba, ha sido una entidad protagónica en las discusiones y políticas en torno a la promoción de los derechos humanos y el apoyo a la disidencia en Cuba. La posición de un PE mayoritariamente conservador y comprometido con la disidencia cambió con el mandato de negociación del ADPC; en su primera sesión sobre la ratificación del acuerdo con Cuba, en abril de 2017, alcanzó un consenso a favor de la aprobación del acuerdo.

Debe considerarse que el nuevo pragmatismo por parte de la UE respecto a Cuba pudo estar determinado por la continuidad y estabilidad política en el país, por transformaciones significativas que desde el inicio de la presidencia de Raúl Castro delineaban una modificación perceptible en el modelo económico e institucional de la isla, y también por el proceso de desescalamiento de las tensiones con EE.UU. durante el segundo mandato de la Administración Obama, dado que para la UE el principal valor estratégico de Cuba derivaba de su complicada relación con Washington.

La presidencia de Donald Trump (2017-2020), y la aguda crisis económica e institucional de Venezuela —principal socio económico externo de Cuba en el periodo 2008-2019—, configuró de nuevo una situación en la que la UE podría haber asumido un papel protagónico frente a la renovada hostilidad de EE.UU., concediéndole al bloque europeo un papel más relevante en la matriz de relaciones externas de Cuba.

De acuerdo con Federica Mogherini —entonces alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE—, lo ocurrido en la sede de la Comisión el 16 de diciembre de 2016 implicaba “una declaración fuerte de nuestra parte. La UE y todos sus Estados miembros firmaron juntos, hoy, como muestra del compromiso de trabajar con Cuba”. Además, Mogherini consideró que el ADPC tenía trascendencia regional hacia América Latina y el Caribe, pues era muestra de la voluntad del bloque comunitario de trabajar junto a esa región, de la cual Cuba era parte indiscutible. “Cuando en Europa se habla de vínculo trasatlántico, suele pensarse en EE.UU., pero hay más, nuestros vínculos trasatlánticos con el Caribe y América Latina son tan fuertes como con EE.UU.”, afirmó<sup>5</sup>.

El acuerdo firmado entre Bruselas y Cuba iniciaba una nueva etapa de relaciones más pragmáticas, sin requisitos previos ni grandes controversias. En este sentido, la política de la UE se distanciaba efectivamente de la estadounidense que condicionaba el futuro, en cuanto los europeos finalmente aceptaban los cambios económicos y políticos y el ritmo de la transformación del modelo económico, político y social diseñado por las autoridades cubanas. Este nuevo enfoque de compromiso constructivo expresaba cierto pragmatismo realista en la UE, reflejo de la frustración con los nulos resultados de la política anterior de compro-

5 Declaraciones de F. Mogherini en rueda de prensa en la sede de la Comisión Europea en Bruselas, reseñadas por la agencia informativa Prensa Latina.

miso condicionado de la Posición Común. En tercer lugar, el cambio hacia el compromiso constructivo le proporcionaba a la UE una imagen más cohesionada de actor único frente a Cuba (Ayuso, 2017).

El ADPC es relevante para Cuba en la medida en que fortalece sus capacidades de inserción externa y contrarresta la permanente, y creciente, hostilidad de la Administración estadounidense. Desde la perspectiva de las autoridades cubanas, el cambio en la posición de la UE a favor de impulsar un “satisfactorio desarrollo” de los vínculos bilaterales marca una diferencia abismal con el otro actor de peso (a nivel global y en términos bilaterales), EE.UU. Para Cuba, mientras Washington continuaba insistiendo con viejos métodos en una misma causa —“asfixiar económica y políticamente a la Revolución cubana”—, Bruselas buscaba acercar posiciones con la nación caribeña y optaba por estar presente en lo que los europeos denominan “modernización” del modelo cubano.

De todas formas, hay que reconocer que en el caso de Cuba, tradicionalmente la UE —mucho antes de la firma del ADPC— había denunciado la imposición de sanciones que se consideran contrarias al derecho internacional, porque se las aplica fuera de las fronteras de EE.UU., como las estipuladas en el marco de la Ley Helms-Burton. De hecho, la práctica totalidad de los miembros del bloque europeo han acompañado a Cuba en las votaciones en el seno de la Asamblea General de la ONU que cada año, desde 1996, aprueba una resolución que exige poner fin al bloqueo económico, comercial y financiero que mantiene EE.UU. contra Cuba.

En el periodo más reciente, se han acrecentado las sanciones y se ha observado desde 2020 un incremento de las demandas contra compañías extranjeras en tribunales estadounidenses a partir de la activación del Título III de la Ley Helms-Burton por la Administración Trump, en mayo de 2019. A ese respecto, Bruselas reiteró (con ocasión del Segundo Consejo Conjunto, celebrado en La Habana, en septiembre de 2019) la ilegalidad de la aplicación extraterritorial de disposiciones coercitivas unilaterales y ratificó que tomaría medidas para proteger sus intereses legítimos, sus empresas y a sus ciudadanos.

### **3. El diálogo político entre la UE y Cuba**

En 2020, se cumplieron cinco años de la visita del canciller Bruno Rodríguez a Bruselas (2015), y de su primer encuentro oficial con Federica Mogherini, entonces alta representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. En ese encuentro se decidió poner en marcha un diálogo sobre derechos humanos y al mismo tiempo negociar el ADPC que se firmó finalmente en diciembre de 2016.

Desde la firma del acuerdo, se ha mantenido un diálogo político y una cooperación que, según autoridades de ambas partes, se había reforzado sobre la base del respeto mutuo y la confianza. “Creo que lo más importante que hemos logrado en estos años es la creación de confianza; podemos ir hablando, cada vez con más confianza, y de esa manera podemos hablar de todo”, afirmaba el embajador de la UE en la isla en mayo de 2020. De igual forma,

el entonces primer secretario del Partido Comunista de Cuba (PCC), Raúl Castro, expresaba en su informe al último Congreso del PCC: “Hemos avanzado, a pesar de las diferencias políticas existentes, en los vínculos con la Unión Europea, a través de la instrumentación del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación, sobre la base del respeto mutuo y la reciprocidad. Debe significarse el impulso a las relaciones de cooperación, en sectores como energías renovables, agricultura y cultura” (Granma, 2021, pág. 8). Lamentablemente, este escenario positivo registra en meses recientes síntomas de deterioro, a partir de la reacción de la UE ante los sucesos acaecidos en Cuba a partir de las manifestaciones de protesta social en varias ciudades del país entre el 11 y el 12 de julio de 2021.

La UE y Cuba mantienen cinco diálogos políticos con las siguientes temáticas: i) derechos humanos; ii) desarrollo sostenible; iii) armas de destrucción masiva; iv) tráfico de armas ligeras, y v) medidas coercitivas unilaterales. Además, se acordaron tres diálogos sectoriales: a) energía; b) agricultura, y c) cambio climático.

A partir de la firma del ADPC, se han celebrado tres Consejos Conjuntos UE-Cuba (consejos de ministros): el primero en Bruselas, el 15 de mayo de 2018, el segundo en La Habana, en septiembre de 2019 —ambos presididos por Federica Mogherini y Bruno Rodríguez—, y el último en enero de 2021 (virtual), presidido por el canciller cubano y Josep Borrell, alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad de la UE en la actualidad.

Con ocasión del primer Consejo UE-Cuba, Mogherini y el canciller cubano firmaron un programa de cooperación para ayudar a Cuba a alcanzar la meta de producir el 24% de su electricidad en 2030 sobre la base de la explotación de energías renovables, y adelantaron proyectos sobre seguridad alimentaria y agricultura sostenible. También se acordó institucionalizar el diálogo sobre derechos humanos, “como un pilar clave” de la relación bilateral, concretado el 9 de octubre de ese mismo año, cuando tuvo lugar la primera reunión bilateral para el tratamiento de este tema. A pesar de profundas diferencias en materia de derechos humanos, en el encuentro de octubre de 2018 se reflejó un abordaje más equilibrado entre los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. Ambas partes se interesaron por un tratamiento eficaz, constructivo y no discriminatorio del tema, lo que podría considerarse señal de que, en escenarios ajenos a sus relaciones con EE.UU., la política exterior cubana hacia Estados ideológicamente diferentes exhibe muestras de moderación, en consonancia con los retos derivados de su compleja transformación económica e institucional en un entorno internacional muy adverso (López-Levy, 2019).

Además del Diálogo sobre Derechos Humanos de octubre de 2018, tuvo lugar también el primer Diálogo sobre Medidas Coercitivas Unilaterales, que resulta de particular interés para la parte cubana. Igualmente, a finales de 2018 se realizó el primer Subcomité de Cooperación, donde —en seguimiento a lo acordado en el Diálogo Político— se procedió a la firma de un convenio de financiación para proyectos de energías renovables, por valor de 18 millones de euros.

También se identificaron áreas de sintonía y potencialidades para la cooperación: el combate a la producción, tráfico y consumo de drogas ilícitas; la seguridad y protección del

medio ambiente; el enfrentamiento a la discriminación racial, xenofobia e intolerancia; los derechos de la mujer, infantiles y de género. El 8 de octubre de 2018, tuvo lugar el primer seminario entre representantes de organizaciones no gubernamentales (ONG) cubanas y europeas para intercambiar puntos de vista, en particular sobre la igualdad de género y los derechos de la comunidad de lesbianas, gais, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI).

El 16 de abril de 2019 se iniciaba en La Habana el primer diálogo sobre desarrollo sostenible, con el objetivo de impulsar proyectos y programas que ayuden a satisfacer las necesidades actuales sin comprometer los recursos de generaciones futuras. Ese diálogo estuvo presidido por el director general de Cooperación Internacional y Desarrollo de la Comisión Europea, Stefano Manservigi, quien refirió que se analizaron y se han puesto en práctica proyectos y programas relacionados con la agricultura y la energía renovable, esferas vinculadas al desafío del cambio climático, la innovación y el consumo sostenible. Según el funcionario europeo, estas conversaciones eran de gran relevancia para la UE, “por ser la primera vez que se debatía una agenda verdaderamente global, que identifica los problemas de la globalización”, entre la UE y Cuba.

En septiembre de 2019 se celebró en La Habana el segundo Consejo Conjunto entre Cuba y la UE, y de inmediato tuvieron lugar rondas de diálogo sobre derechos humanos, medidas coercitivas unilaterales y cooperación energética. En ocasión de esta visita a La Habana —la tercera en dos años—, la alta representante de la UE para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad refirió que los debates con la mayor de las Antillas eran “francos, abiertos y muy positivos”, incluidos temas “donde tenemos perspectivas distintas”, obviamente haciendo referencia a temas vinculados a los derechos humanos. Por su parte, el canciller cubano Bruno Rodríguez resaltaba que las discusiones y acuerdos adoptados en este segundo Consejo Conjunto marcaban “el inicio de un nuevo ciclo en el avance de nuestros vínculos bilaterales”.

La tercera sesión del Subcomité de Cooperación Cuba-UE se desarrolló de manera virtual entre el 2 y el 3 de diciembre de 2020. Estuvo presidido por la viceministra primera del Ministerio de Comercio Exterior e Inversiones Extranjeras (MINCEX) de Cuba, Ana Teresita González, mientras que la delegación europea estuvo encabezada por Jolita Butkeviciene, directora para América Latina y el Caribe de la Dirección General de Cooperación y Desarrollo de la Comisión Europea. Esta reunión —en cuanto principal mecanismo bilateral para el seguimiento de la colaboración y los diálogos sectoriales— revisó la marcha de los principales programas y proyectos de cooperación entre Cuba y la UE. Asimismo, hizo una valoración positiva del cierre del ciclo de programación bilateral previsto hasta 2020, e inició el diálogo para definir las prioridades de la cooperación al desarrollo entre la UE y Cuba hasta 2027.

El III Consejo Conjunto Cuba-UE —celebrado el 20 de enero de 2021 de forma virtual— contó con la presencia de Josep Borrell<sup>6</sup> (alto representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, y vicepresidente de la Comisión Europea) y del canciller cubano Bruno Rodríguez.

6 Josep Borrell, diplomático español de reconocida trayectoria, conoce bien Cuba; la visitó en varias ocasiones en misión oficial y también como ministro de Asuntos Exteriores de España.

En su intervención Borrell resaltó el buen estado de las relaciones bilaterales y la importancia del apoyo recíproco al enfrentamiento a la pandemia de la COVID-19. Asimismo, confirmó el respaldo de la UE a la resolución cubana contra las sanciones económicas impuestas por EE.UU. a la isla, y su oposición a la aplicación de los Títulos III y IV de la Ley Helms-Burton. También reiteró el rechazo del bloque europeo a la inclusión de Cuba en la lista de Estados patrocinadores del terrorismo que elabora el Departamento de Estado de EE.UU.

En este último encuentro entre las autoridades de la UE y Cuba, se debatió acerca del estado de la cooperación, y las inversiones y el comercio bilaterales. Como resultado de las discusiones, las dos partes ratificaron que existían condiciones que podrían ayudar a la diversificación de las relaciones económico-comerciales bilaterales. Además de realizarse un balance positivo de los diálogos de política sectorial entre ambos actores y ratificarse el interés de avanzar en próximos periodos, la contraparte cubana informó a la UE acerca de sus prioridades con vistas al nuevo programa de cooperación Cuba-UE para el periodo 2021-2027.

La Tercera Ronda del Diálogo sobre Derechos Humanos entre Cuba y la UE tuvo lugar, de manera virtual, el viernes 26 de febrero de 2021. Este encuentro, sobre el diálogo bilateral que aborda la temática más conflictiva entre las dos partes, se desarrolló en un contexto relativamente complejo, pues fue antecedido por una fricción bastante publicitada entre el embajador de la UE en La Habana y el Parlamento Europeo. El 22 de febrero de 2021, un grupo de parlamentarios europeos envió una carta al vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell, denunciando la conducta del embajador de la UE en Cuba, Alberto Navarro, al aparecer su nombre entre los firmantes<sup>7</sup> de una carta abierta al presidente de EE.UU. que pedía el fin de las sanciones norteamericanas contra la isla. Los europarlamentarios cuestionaron la actuación del embajador Navarro refiriendo que “[...] además de inapropiado, es completamente ajeno a las funciones y normas de conducta que deben regir a un representante diplomático”.

La segunda parte de la carta acusaba a Navarro de negar el acceso a la embajada de la UE en La Habana a cubanos ganadores del premio Sakharov. La carta surtió efecto: el embajador Navarro tuvo que viajar a Bruselas a rendir cuentas de su proceder ante el vicepresidente Josep Borrell.

En estas circunstancias, la vicepresidenta del Parlamento Europeo a cargo de Latinoamérica, Dita Charanzová, y el coordinador del grupo PPE en la Subcomisión de Derechos Humanos del Parlamento Europeo, Leopoldo López, invitaron a un grupo de artistas cubanos a dar su testimonio sobre arte y política —y, especialmente, sobre violaciones a los derechos humanos— en Cuba. El evento contó con la participación de artistas y disidentes cubanos en el Parlamento Europeo y se programó para el mismo día que se celebraba el Diálogo sobre Derechos Humanos en La Habana.

La nota de prensa publicada ese mismo día por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Cuba mencionaba que en el tercer diálogo “fueron tratadas cuestiones relativas a los

---

7 Esta misiva abierta al presidente Biden estaba firmada por 790 personas.

derechos civiles y políticos, y económicos, sociales y culturales; así como a la cooperación multilateral y con los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas” y que “como en ocasiones anteriores, se pusieron de manifiesto las diferencias de posiciones y enfoques en relación con varias de las temáticas debatidas”.

Por su parte, la Comisión Europea reconocía que en el encuentro oficial entre Cuba y la UE “se abordó la importancia de permitir a todos los ciudadanos participar activamente en organizaciones y asociaciones de la sociedad civil, así como la necesidad de respetar las obligaciones del derecho internacional de los derechos humanos”. Como resultado de la presión ejercida a partir del evento del Parlamento Europeo, la nota de prensa de la Comisión Europea señaló que “la UE hizo hincapié en la necesidad de respetar los puntos de vista diferentes y no alineados entre los ciudadanos, también los expresados a través de medios artísticos, y promover un diálogo inclusivo y constructivo”.

A pesar de que los eurodiputados conservadores habían pedido la destitución del embajador Navarro al vicepresidente Borrell, este permitió que terminara su mandato en La Habana hasta el verano de 2021, aunque reconoció que había cometido “errores”. Todo indica que en la decisión del alto representante europeo pesó mucho la trayectoria de 40 años de carrera diplomática de Navarro, pero también el interés de no exacerbar un desencuentro que pudiese percibirse como evento crítico para las relaciones de la UE con Cuba.

Este ambiente “relativamente favorable” en las relaciones entre Cuba y la UE se modificó perceptiblemente a partir de los sucesos del 11 y 12 de julio de 2021 en Cuba, cuando varios actores del Parlamento Europeo solicitaron a la Comisión que revisara el ADPC ante las violaciones de los derechos humanos que se habían producido. Al respecto, debe reconocerse que el 12 de julio de 2021, con ocasión de una reunión del Consejo de Ministros de Exteriores de la UE, Josep Borrell informaba a los gobiernos del bloque de la situación en Cuba y reiteraba: “Quiero defender el derecho de los ciudadanos cubanos a expresar sus opiniones de forma pacífica, y que el Gobierno permita las manifestaciones y escuche las expresiones de descontento”.

El alto representante de la UE, en comparecencia ante la comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo dos días después —el 14 de julio de 2021— reconocía que en Cuba había problemas políticos, pero era natural que una “situación social y económica tan tensa provocara movimientos de protestas”, recordando que parte de los factores que habían desencadenado tan grave coyuntura se debía a la política de sanciones de EE.UU. contra Cuba, que todos los Estados miembros de la UE condenaban año tras año en los marcos de la Asamblea General de la ONU.

En fecha reciente, con 426 votos a favor (62% de los emitidos), el PE aprobó —el 16 de septiembre de 2021— una resolución sobre las violaciones a los derechos humanos en Cuba. Dicha resolución condenó “la violencia y represión ejercida por parte del gobierno cubano a raíz de las protestas del 11 de julio de 2021”, y pidió a las autoridades cubanas que “pongan fin a la represión y liberen a los presos políticos”, al tiempo que lamentaron la criminalización de las protestas por parte del gobierno de la isla.

El PE recordó que el ADPC incluye una cláusula de derechos humanos que permite suspenderlo en caso de vulneración de las disposiciones allí contenidas. Por ello solicitó a la UE que activara el artículo 85, apartado 3, letra b), al objeto de convocar con carácter inmediato una reunión del Comité Conjunto dadas las infracciones del Acuerdo por parte del gobierno cubano. Al final de la resolución, el PE pidió al Consejo que adoptara sanciones contra los responsables de violaciones de los derechos humanos en Cuba (Parlamento Europeo, 2021).

Obviamente, las distintas formaciones políticas que hacen vida en el PE asumieron posturas diferenciadas respecto a la situación cubana post 11 de julio de 2021. Los eurodiputados de derecha acusan al Gobierno de Cuba de “atrincherarse” después de las manifestaciones y cuestionan el papel de la UE y del alto representante para Política Exterior en este escenario, y la propia viabilidad del diálogo con La Habana. De otro lado, los socialdemócratas coinciden en que las protestas marcan “un antes y un después en Cuba” y, frente a los partidos de derecha, defienden el diálogo entre Bruselas y La Habana como el mejor instrumento para influir en un proceso de apertura y modernización de Cuba. En la misma línea, este sector y los legisladores de la izquierda europea reiteran la petición de que EE.UU. renuncie a su política de sanciones económicas impuestas durante más de seis décadas a Cuba.

Esta resolución del PE fue categóricamente rechazada por la Asamblea Nacional del Poder Popular de Cuba (ANPP), incluso desde el mismo día en que fue convocada la sesión. La Comisión de Relaciones Internacionales del Parlamento Cubano adoptó una declaración de denuncia en la que expresó: “constatamos con indignación que el mismo grupo reducido de eurodiputados que responden a la agenda de Washington ha logrado imponer un nuevo debate sobre Cuba el próximo 16 de septiembre, arrastrando tras sí a los grupos políticos de los que son miembros, lo cual convierte nuevamente a esa entidad legislativa en triste rehén de una escalada agresiva ajena a intereses genuinamente europeos y contraria al espíritu de diálogo respetuoso que ha primado en las relaciones entre Cuba y la Unión Europea”. Más adelante, el documento de la ANPP alertaba “sobre el peligro que representan ejercicios politizados como este, que responden más a las agendas personales de sus promotores que a una genuina preocupación por la protección de los derechos humanos en Cuba y en el mundo” (ANPP, 2021).

A pesar de la tensión evidente que los lamentables sucesos derivados de las manifestaciones del 11 de julio de 2021 generaron en las relaciones entre la UE y Cuba, el 8 de septiembre de 2021, la nueva embajadora de la UE en La Habana, Isabel Brillhante Pedrosa, presentó sus cartas credenciales ante el presidente de la República, tal y como estaba previsto de acuerdo a la “rotación” estipulada por el Servicio Exterior Europeo. Seis días después, se procedió a inaugurar un importante proyecto de cooperación de la Unión Europea, a través de su programa regional EUROCLIMA+, el cual contribuirá a la reducción del riesgo de desastres y la adaptación a los efectos del cambio climático ante los peligros de inundaciones y sequías en el centro-norte de Cuba.

## 4. Las relaciones económicas de Cuba con la Unión Europea en años recientes

El interés europeo por Cuba tiene un significativo componente económico. La Unión Europea es un importante socio comercial de Cuba —en el cual sobresale España, que representa más del 35% del intercambio comercial de bienes de la isla con el Viejo Continente— con una ponderación de prácticamente más de la cuarta parte de todas las transacciones internacionales de mercancías de Cuba en los últimos años. De igual forma, los países de la UE clasifican entre los principales emisores de turismo a la isla, y también ocupan los primeros lugares en la lista de inversores extranjeros en Cuba.

La UE ha sido clave en el proceso de cierta diversificación económica —con limitaciones— que ha experimentado Cuba en los últimos tiempos. En ello ha sido determinante no solo la participación de empresas de la UE como proveedoras y compradoras del comercio exterior de Cuba, sino la muy importante participación de compañías europeas como inversionistas extranjeros, que han desempeñado un perceptible rol en cierta modificación de la estructura productiva y de exportaciones del país. Adicionalmente, la UE es la principal fuente de cooperación al desarrollo de Cuba desde hace tiempo, tal y como se analizará en el próximo epígrafe.

A continuación, se hará una breve descripción analítica del estado actual de las relaciones económicas entre Cuba y la UE en los últimos años, abordando el comercio de mercancías, la dinámica del arribo de turistas y las inversiones. Se advierte que en el caso cubano hay muchas limitaciones en cuando a la disponibilidad de datos oficiales, sobre todo en el acápite referido a los flujos y montos acumulados de IED. Por ello, el autor reconoce que el análisis que sigue es incompleto y no cumple con los términos generalmente convenidos para la realización de un estudio de la matriz de relaciones económicas externas, pero es —en el caso de Cuba— probablemente la única opción posible en las condiciones actuales.

### 4.1. El comercio entre Cuba y la UE

En los últimos cinco años, el intercambio de mercancías de Cuba con Europa —en promedio— fue el equivalente al 30% de todas las transacciones internacionales de bienes de la isla. Si se excluyen de las estadísticas del comercio exterior de Cuba las operaciones comerciales con Rusia, Ucrania y Suiza —para tener un aproximado más cercano al peso de la UE—, las economías del bloque integracionista europeo representaron el 26,7% de las compras y ventas externas de mercancías de la economía cubana entre 2015 y 2019.

Estimaciones de la Oficina Económica y Comercial de España en La Habana señalan que en 2020 las exportaciones a Cuba de los países de la UE cayeron en un 31%, como expresión de la aguda contracción de las importaciones dada la severa crisis que experimenta la economía cubana en tiempos de COVID. Mientras, las importaciones procedentes de Cuba crecieron en un 5%, aunque se mantienen en niveles muy reducidos, poco más de 400 millones de dólares (ICEX, Cuba, 2021).

**CUADRO 1. Cuba. Intercambio comercial de bienes (2015-2019) (en millones de dólares)**

	2015	2016	2017	2018	2019
<b>Intercambio total</b>	<b>15.052</b>	<b>12.586</b>	<b>12.573</b>	<b>13.856</b>	<b>11.963</b>
<b>Con Europa:</b>	3.948	3.624	3.975	4.080	4.217
Alemania	406	382	361	400	338
Bélgica	170	102	174	138	214
España	1.334	1.311	1.309	1.390	1.346
Francia	255	257	311	387	318
Países Bajos	359	226	228	232	422
Italia	452	434	408	409	405
Polonia	56	80	59	33	105
Reino Unido	97	69	63	50	51
<b>Europa/Total (%)</b>	<b>26,2</b>	<b>28,8</b>	<b>31,6</b>	<b>29,4</b>	<b>35,2</b>
<b>UE/Total (%)</b>	<b>24,2</b>	<b>26,5</b>	<b>27,5</b>	<b>25,6</b>	<b>29,9</b>

Fuente: ONEI (2019).

En términos de comercio de mercancías, el peso de España es trascendental. En promedio, entre 2014 y 2019, el intercambio con la nación ibérica representó el 37,6% de todo el comercio exterior cubano con la UE.

El saldo del intercambio comercial de bienes de Cuba con la UE es deficitario; las compras a Europa cuadruplican las ventas de productos cubanos que logran insertarse en el mercado europeo. Es de destacar que la UE es suministradora esencial no solo de maquinarias, equipos y bienes intermedios, sino también de productos agrícolas, que se consideran estratégicos teniendo en cuenta la elevada restricción de la oferta interna y, por tanto, el alto coeficiente de importación de alimentos de Cuba. Según el Congressional Research Service del año 2020, Cuba importó productos agrícolas por un total de mil millones de dólares, y los 27 países de la UE fueron beneficiarios del 39,2% de todas esas compras (Congressional Research Service (CRS), 2021).

Aunque hay una evidente incapacidad de la oferta cubana de bienes para aprovechar las posibilidades que brinda un mercado con altos niveles de ingresos y considerable sofisticación, como el de la UE, los consumidores europeos son muy importantes para la realización internacional de varios de los productos típicos de exportación de Cuba: tabaco, ron, productos de la pesca, ciertos minerales y, más recientemente, el carbón vegetal.

Cuba fue beneficiaria del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) de la UE, que permitía el acceso al mercado comunitario en condiciones preferenciales, a los productos procedentes de los países en desarrollo (PED). Sin embargo, las mercancías cubanas fueron excluidas del SGP europeo a partir de 2015, al haber rebasado la isla el límite de renta per cápita que establece dicho mecanismo para ser acreedor de las preferencias comerciales. El ADPC entre Cuba y la UE tiene ciertas particularidades; una de las más importantes es que no incluye un apartado comercial. Por ello, el intercambio de bienes y servicios entre las partes

no estipula, en esta nueva etapa de colaboración, ningún tipo de ventaja comercial, y las transacciones se rigen —en términos de instrumentos de política comercial— por lo estipulado en los marcos de la OMC.

En el análisis del comercio exterior de Cuba con la UE, resulta importante considerar los flujos turísticos, dado que el turismo se ha constituido en uno de los sectores fundamentales de la actividad económica nacional en los últimos tiempos, y es clave en la generación de ingresos por exportaciones. Téngase en cuenta que, a finales del año 2019, el país contaba con 58 polos turísticos en diferentes fases de crecimiento, donde se había venido ejecutando un importante programa inversionista, que llevó el total de habitaciones a 75.771, distribuidas en 394 hoteles. A esto se suman casi 24.000 habitaciones y más de 1.000 restaurantes (paladares) vinculados al turismo en el sector privado de la economía. Además, el turismo generaba hasta finales de 2019 un total de 117.390 empleos directos (42,6% privado) y múltiples encadenamientos al interior de la economía nacional.

Después de una dinámica de crecimiento sostenida, en 2019 el número total de visitantes extranjeros que viajaron a Cuba cayó en un 9,3% en relación al año anterior. La implantación de nuevas restricciones y la suspensión de los cruceros por parte del gobierno estadounidense, a partir de junio de 2019, son señaladas por los especialistas como la principal causa de este deterioro. Asimismo, los principales mercados turísticos se vieron ya afectados por la prolongada incertidumbre acerca de la salida del Reino Unido de la UE (Brexit). Esto provocó —entre otros factores— el colapso de Thomas Cook, uno de los mayores

**CUADRO 2. Cuba. Arribo de turistas (2014-2020)**

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
<b>Total de arribos</b>	<b>3.013.584</b>	<b>3.540.175</b>	<b>4.009.169</b>	<b>4.653.559</b>	<b>4.711.910</b>	<b>4.275.561</b>	<b>1.085.989</b>
De Europa:	852.233	1.037.969	1.383.939	1.380.188	1.423.463	1.227.823	326.883
Alemania	139.136	174.415	242.355	243.408	208.506	174.956	34.104
Italia	112.076	137.727	191.585	228.028	177.852	133.436	29.463
Reino Unido	123.910	155.802	194.815	205.727	189.963	123.745	12.717
España	77.099	107.368	153.340	169.507	167.969	146.339	22.941
Francia	103.475	138.474	187.468	209.642	197.521	169.394	45.587
Holanda	19.828	22.338	22.862	35.026	47.614	40.234	12.103
Polonia	1.428	2.355	7.006	24.239	33.598	22.175	4.879
Portugal	33.560	42.577	52.613	52.432	31.843	32.677	7.189
Bélgica	15.928	20.478	26.909	24.079	20.639	17.449	3.839
(Subtotal 9 Europa)	627.440	801.534	1.078.953	1.192.088	1.075.505	860.405	172.822
<b>Europa/Total (%)</b>	<b>28,3</b>	<b>29,3</b>	<b>34,5</b>	<b>29,6</b>	<b>30,2</b>	<b>28,7</b>	<b>30,1</b>
<b>UE/Total (%)</b>	<b>24,3</b>	<b>25,1</b>	<b>29,4</b>	<b>24,5</b>	<b>26,8</b>	<b>24,0</b>	<b>25,7</b>

Fuente: ONEI (2019) y Perelló (2020).

operadores mundiales de turismo y viajes que operaban en Cuba, y afectó también a varias aerolíneas y a los vuelos desde Europa a América Latina y Caribe.

Europa no es el principal mercado emisor de turistas a Cuba (lo es América, esencialmente Canadá y EE.UU.), pero el Viejo Continente aportó —en promedio— casi la tercera parte del total de turistas que arribaron a la isla en el periodo 2014-2020. Excluyendo de esos datos a los viajeros procedentes de Rusia y a los de Suiza —para tener un aproximado casi real al espacio de la UE—, los países del bloque integracionista europeo aportaron en promedio el 25,7% de los viajeros internacionales que visitaron Cuba en los últimos siete años.

Alemania, Italia, Reino Unido, España y Francia son los principales mercados europeos emisores de turistas a Cuba, los cuales muestran caídas en términos del número de ciudadanos de esas naciones que visitaron Cuba desde el año 2018. De todas formas, estos países deciden prácticamente el 68% de las llegadas turísticas procedentes de Europa, y aunque empiezan a descender desde 2017, otros mercados de la UE (Polonia, Portugal, Bélgica) habían iniciado un proceso de aumento en su ponderación dentro del total, lo que podría haber significado el principio de una etapa de diversificación geográfica de los ingresos turísticos cubanos procedentes de Europa.

Obviamente, la pandemia de la COVID-19 y la grave crisis económica subsiguiente han tenido un impacto demoledor sobre el sector del turismo en el mundo, y ello también se ha reflejado en el caso cubano. En el año 2020, la caída en los ingresos de turistas al país —respecto al año anterior— fue de un 74,6%; se registraron reducciones dramáticas (de más de un 70%) en todos los mercados emisores para Cuba. En el caso de Europa, tal y como muestra el Cuadro 2, la caída en la llegada de turistas al territorio cubano en 2020 fue del 73,3% con respecto al año anterior.

Todo indica que 2020 podría representar un antes y un después para la industria turística internacional, en cuanto los paradigmas que habían guiado los modelos de desarrollo de este sector parecían resultar obsoletos para la nueva época pos-COVID. Sin lugar a dudas, ello representa un desafío mayor para pequeñas economías —como la cubana— que habían apostado por el desarrollo del turismo (sobre todo el de “sol y playa”) como pivote para la inserción internacional, y motor de crecimiento y desarrollo económico.

Pero el turismo cubano es muy relevante para las relaciones económicas con la UE, no tanto por su dimensión comercial (flujos de turismo) sino desde el punto de vista de las inversiones. Como se verá en próximo acápite, Europa domina casi absolutamente algunos de los más importantes negocios con capital extranjero vinculados al sector turístico, desarrollados en Cuba desde hace varios años.

## 4.2. Inversiones

El bloque europeo no solo es un importantísimo socio comercial de Cuba, sino que también es el primer inversor en el país caribeño principalmente en los sectores de turismo, cons-

trucción, industria ligera y agroindustria. Una de las metas de mayor impacto del nuevo ciclo de cooperación entre Cuba y la UE es lograr la sostenibilidad de las acciones conjuntas a través de la atracción de inversiones desde los Estados miembros hacia Cuba.

Al respecto, debe tenerse en cuenta que, según la normativa vigente, las modalidades de Inversión Extranjera Directa (IED) en Cuba son tres: la empresa mixta, los contratos de Asociación Económica Internacional (AEI) y la empresa de capital totalmente extranjero. El 50% de negocios con capital extranjero en la isla se realizan bajo la modalidad de contratos de AEI y, dentro de ellos, predominan los Contratos de Administración y Comercialización Hotelera. La modalidad de empresa mixta representa el 34% y el resto corresponde a empresas 100% de capital extranjero (MINCEX, 2020).

En lo referente a la política cubana para la atracción de flujos de IED destacan dos aspectos novedosos. El primero, que la Cartera de Oportunidades de Negocios 2020-2021 dice que “se potenciarán negocios de menor alcance y montos de inversión que tengan un marcado carácter exportador o se encadenen con producciones de bienes y servicios para la exportación” (MINCEX, 2020). Al ampliar el alcance y montos de inversión se abre una oportunidad para aquellos inversores dispuestos a negociar proyectos de menor escala tanto por el origen como por el destino. Como la inversión extranjera solo podrá dirigirse selectivamente al desarrollo de las formas de propiedad no estatal con personalidad jurídica, se amplifican con esta disposición las opciones de negocios con capitales foráneos para el sector cooperativo cubano. De todas formas, queda claro que para potenciar efectivamente este tipo de negocios (de menor escala, con montos menores) y para resolver problemáticas más territoriales o subnacionales, se requerirá avanzar más en el desarrollo de un tejido empresarial mucho más diverso y eficiente que el existente en la actualidad, incluida la incorporación de pymes estatales y privadas.

El segundo, la puesta en funcionamiento en enero de 2020 de la Ventanilla Única de Inversión Extranjera (VUINEX). Se trata de una plataforma electrónica que permite brindar información y asesoría en materia de inversión extranjera, promover las oportunidades de negocios, facilitar la constitución de las modalidades de inversión extranjera, y la realización de sus procesos inversionistas, así como la tramitación de permisos, licencias y autorizaciones. Esta iniciativa logró ponerse en marcha gracias a la colaboración de la UE y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).

La presencia de inversionistas europeos es mayoritaria en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM), enclave en la isla que está regulado por regímenes y políticas especiales, y diseñado para atraer inversiones en la producción de bienes y servicios de valor agregado, tecnologías limpias, favorecer la sustitución de importaciones, el fomento de las exportaciones y la generación de empleo de calidad.

Entre 2014 y 2020 se han aprobado un total de 55 proyectos en la ZEDM por una inversión de 3.026.454,500 dólares. Se encuentran radicadas en ese recinto 8 empresas 100% cubanas, 30 de capital totalmente extranjero, 15 empresas mixtas y 2 AEI, representadas por 21 países y 11 compañías multinacionales. De los 55 proyectos aprobados, 30 corresponden a naciones

europeas y, de ellos, 27 a miembros de la UE; el 29% del total pertenecen a España, que se ratifica como el principal inversor europeo en Cuba. Sin embargo, en la práctica —hasta el momento— solo se encuentran en operaciones en la ZEDM 31 de los 55 proyectos aprobados (ZEDM, 2020).

En el caso cubano, resulta difícil evaluar el papel que está desempeñando la IED en términos de generación de empleo, valor añadido y su contribución al desarrollo, porque no existe una serie estadística de carácter oficial que refleje los montos reales captados (ni en términos de flujos ni de stock) por las modalidades aprobadas de IED. En general, se habla de compromisos de inversión y de proyectos aprobados en términos de valor y montos, lo que es muy diferente a capital invertido y a proyectos en ejecución. Tampoco se publican cifras sobre la composición de los flujos de entrada y salida de la IED por origen y destino. De este modo, la fragmentación de la información limita significativamente el análisis e impide identificar con objetividad los avances y los retos que aún se tienen por delante.

Al iniciarse el año 2020, estaban firmados en Cuba 105 contratos de administración y comercialización hotelera con 21 gerencias extranjeras, que administraban 132 hoteles en operación con 50.207 habitaciones. Existen 26 empresas mixtas constituidas que operan 4.995 habitaciones (todas de 4 y 5 estrellas).

La mayor parte de estos negocios con inversionistas foráneos son ejecutados por parte de cadenas hoteleras europeas (70 en total, 69 con cadenas de países de la UE).

**CUADRO 3. Cuba. Contratos de Administración y Comercialización Hotelera (CACH)**

Gerencias europeas	Cantidad CACH	Número de habitaciones
España	63	29.233
Francia	4	1.795
Italia	1	291
Portugal	1	508
Suiza	1	246

Fuente: Perelló (2020).

Obviamente, en este tipo de contratos asociados a la inversión extranjera en el sector turístico cubano resultan protagónicas algunas de las corporaciones más reconocidas a nivel internacional.

**CUADRO 4. Compañías europeas con CACH en Cuba**

Gerencia extranjera	País de origen	Cantidad de habitaciones en contratos de administración
Meliá Hotels International	España	13.706
Iberostar Hotels & Resorts	España	7.164
H10 Hoteles	España	2.040
Blau Hotels & Resorts	España	395
Valentin Hotels	España	1.208
Sercotel Hoteles	España	1.195
Roc Hotels	España	1.022
Be Live Hotels - Globalia	España	999
Barceló Hotels & Resorts	España	1.253
Accor Hotels	Francia	946
Pestana Hotels & Resorts	Portugal	508
Elite Club Vacanze	Italia	291
Kempinski Hotels S. A.	Suiza	246
NH Hotels	España	251
Louvre Hotels Group	Francia	849

Fuente: Perelló (2020).

Tal y como se observa en los Cuadros 3 y 4, las compañías españolas son protagonistas —como ningún otro país— en operaciones de inversión extranjera en Cuba, en el sector turístico. Pero, en general, los flujos de IED están prácticamente dominados por la inversión de las empresas españolas en la isla. Datos oficiosos sobre las relaciones bilaterales Cuba-España señalan que existen 40 empresas mixtas españolas en Cuba, y 16 empresas mixtas, o con filial o sucursal de España en la ZEDM, además de los 63 contratos de administración hotelera anteriormente mostrados. En 2018, la posición de inversión española en Cuba ascendió a 418 millones de euros, lo que supuso un aumento del 17% respecto a 2017. En 2018, Cuba ocupaba el número 55 en el ranking de países por posición inversora de España en el exterior.

Como se refleja en el siguiente cuadro, el stock de inversiones españolas en Cuba se concentraba en 2018 en cuatro sectores que abarcaban el 94% del total: tabaco (45%), servicios de alojamiento (25%), comercio (18%) y servicios financieros —excepto seguros y fondos de pensiones— (6%). Por su parte, la inversión de Cuba en España es poco significativa: 53 millones de euros de stock en 2018, un 6% menos que en 2017. Cuba ocupaba en 2018 el puesto 67 de los inversores extranjeros en España (ICEX España, 2021).

**CUADRO 5. Stock de inversiones directas de España en Cuba (en millones de euros)**

Sectores	2018	2019	2020
Industria del tabaco	189,5	N/D	N/D
Servicios de alojamiento	104,7	N/D	N/D
Comercio mayorista e intermediación comercial	77,0	N/D	N/D
Servicios financieros	25,0	N/D	N/D
Fabricación de muebles	8,2	N/D	N/D
Artes gráficas	6,5	N/D	N/D
Construcción	4,1	N/D	N/D
Venta y reparación de vehículos	2,1	N/D	N/D
Almacenamiento y actividades anexas al transporte	0,3	N/D	N/D
Servicios de información	0,1	N/D	N/D
<b>TOTAL</b>	<b>418</b>	<b>N/D</b>	<b>N/D</b>

Fuente: Analistas Financieros Internacionales (AFI) (2020).

En términos de flujos, en el periodo 2007-2019, la IED española con destino Cuba ascendió a 96,3 millones de euros. Sin embargo, el grueso de esta inversión fue muy puntual, ya que alrededor del 66% del total invertido en ese periodo (53,5 millones de euros) se destinó al sector de la extracción de hidrocarburos durante 2012. Otros sectores cubanos de relativo interés para las empresas españolas fueron el comercio mayorista y los servicios financieros (15,8% y 12,2%, respectivamente, del total invertido) (AFI, 2020). Como se muestra en el Cuadro 6, a partir del año 2018 dichos flujos se contrajeron hasta que lograron recuperarse discretamente en los primeros nueve meses de 2020, cuando se registraron tres millones de euros en el sector de los servicios financieros (ICEX España, 2021).

**CUADRO 6. Flujos de IED de España hacia Cuba (en millones de euros)**

	2018	2019	2020
Flujos IED bruta	0	0	3
Flujos IED bruta	0	0	3
<b>Flujos de inversión directa de España en Cuba por sectores</b>			
Servicios financieros, excepto seguros y fondos de pensiones	0	0	3

Fuente: AFI (2020).

Por su parte, los flujos de IED cubana en España fueron de tan solo dos millones de euros entre 2007 y 2019, básicamente canalizados en los sectores de construcción de edificios y restauración (37,1% y 23,9% del total) (AFI, 2020). Sin embargo, el Cuadro 7 refleja la mayor importancia que va adquiriendo el sector biotecnológico, más aún en un contexto de pandemia; para 2020 se canalizaron flujos de IED de Cuba hacia España por valor de diez millones de euros en la esfera de fabricación de productos farmacéuticos.

**CUADRO 7. Flujos de inversiones directas de Cuba en España (en millones de euros)**

	2018	2019	2020
Inversión bruta	0,03	0,02	10,0
Inversión neta	-0,06	0,02	10,0
<b>Inversión bruta por sectores</b>			
Fabricación de productos farmacéuticos	0,0	0,0	10,0
Programación, consultorías y otras	0,005	0,0	0,0
Comercio mayorista	0,0	0,003	0,0
Servicios de alojamiento	0,005	0,0	0,0
Actividades de construcción	0,0	0,003	0,0
Actividades inmobiliarias	0,0	0,004	0,0
Actividades sanitarias	0,0	0,001	0,0
Otros servicios personales	0,0	0,0	0,0
Consultorías de gestión, actividades sedes centrales	0,002	0,0	0,0
Venta y reparación de vehículos a motor	0,0	0,0	0,0
Servicios financieros	0,0	0,005	0,007
Publicidad y estudios	0,0	0,003	0,0

Fuente: AFI (2020).

Desde mediados de 2019, empresas como Meliá, Iberostar, NH Hoteles, Barceló, BBVA, Iberia, Amadeus o Air Europa se han visto amenazadas por el reforzamiento del bloqueo económico durante la fase final del mandato del presidente Donald Trump, quien decidió activar el Título III de la Ley Helms-Burton, bajo el cual los ciudadanos y las empresas (estadounidenses o cubanos) que fueron expropiados al triunfar la Revolución de 1959 pueden reclamar indemnizaciones a las empresas —en su mayoría europeas— que han explotado dichos bienes bajo acuerdos posteriores con el gobierno cubano.

Esta situación generó tensiones y temores en instituciones europeas, las cuales comenzaron a evaluar las posibles consecuencias y a prepararse para enfrentarlas. La UE ha advertido que podría demandar a EE.UU. ante la Organización Mundial del Comercio (OMC) si intenta interferir en los vínculos comerciales entre Estados soberanos, y ha manifestado estar preparada para defender los intereses europeos, incluidas las inversiones en la isla.

“La UE se verá obligada a recurrir a todos los instrumentos a su disposición, incluida la cooperación con otros socios internacionales, para proteger sus intereses”. Ha alegado que, si una cadena de hoteles estadounidense reclama compensación a una europea en tribunales de EE.UU., “la europea podría reclamar la misma compensación a la estadounidense ante un tribunal europeo”. Desde la UE recuerdan que también se puede llegar al caso de confiscaciones de bienes en suelo europeo a las empresas de EE.UU. y reiteran su amenaza aseverando que “la inmensa mayoría de los 50 mayores denunciantes hasta el momento, que suman el 70% del total del valor de las reclamaciones certificadas, tienen activos en la UE” (Tourinews, 2019).

El sector más afectado sería el hotelero, dada la alta apuesta que se ha hecho, sobre todo desde España, por el desarrollo turístico en Cuba. De hecho, los inversores españoles controlan el 71% de las habitaciones de hotel cubanas administradas por compañías extranjeras (Tourinews, 2019).

Meliá es de las empresas más afectadas; se encuentra librando un litigio contra la familia Sánchez Hill por esta causa. Al amparo del Título IV de la Ley Helms-Burton —que exige la denegación de visas de entrada a EE.UU. a quienes “trafiquen” con propiedad confiscada en Cuba reclamada por ciudadanos estadounidenses—, la Secretaría de Estado de EE.UU. decidió vetar la entrada en el país al CEO de la compañía, Gabriel Escarrer, y a una veintena de directivos de la multinacional hotelera, así como a sus familias (Reuters, 2020).

Otras empresas que han recibido demandas por familias cubanas han sido Iberostar, NH, Barceló o BBVA. Algunas de estas reclamaciones se han retirado para acelerar las causas contra otras empresas estadounidenses, pero eso no implica que en el futuro estas demandas no se puedan reactivar.

De cualquier manera, lo interesante en todo este panorama de reforzamiento del carácter extraterritorial de las sanciones estadounidenses ha sido la respuesta de apoyo de la UE a Cuba y su acompañamiento para revertir esa crítica situación. Desde luego, ha habido aversión al riesgo, pero no se verifica salida de capitales desde el país, y no se observa un proceso de desinversión europeo en Cuba. Lo anterior ha tenido como consecuencia positiva que las autoridades cubanas han reforzado mecanismos y modificado políticas con vistas a facilitar el comercio y la inversión externa, y mejorar el clima de inversiones en el país.

Es en este contexto que se aceleraron las acciones por parte del comisario europeo de Cooperación Internacional y Desarrollo, Neven Mimica, para concretar la contribución de la UE a la creación de una ventanilla única para la inversión extranjera, que ya en enero de 2020 se estaba inaugurando e iniciaba sus actividades, aunque en fase de perfeccionamiento.

Por la parte cubana, se ha asegurado que serán aplicadas las garantías contempladas en el marco jurídico vigente en Cuba para proteger a las compañías extranjeras que tienen negocios en el país y que se sustentan en tres normas fundamentales. La primera de ellas, la Constitución de la República, en su artículo 28, explicita que el Estado promueve y brinda garantías a la inversión extranjera, como elemento importante para el desarrollo económico del país, sobre la base de la protección y el uso racional de los recursos humanos y naturales, así como del respeto a la soberanía e independencia nacionales.

La segunda, la Ley 118 de 2014 o de Inversión Extranjera, refleja en uno de sus artículos que las inversiones son protegidas en el país —conforme a las leyes cubanas y a lo que dispongan los tribunales nacionales— contra reclamaciones de terceros mediante la aplicación extraterritorial de la legislación de otros Estados.

La tercera, la Ley 80 de 1996 o de Reafirmación de la dignidad y soberanía cubanas, declara ilícita la Ley Helms-Burton, inaplicable y sin valor ni efecto jurídico alguno. Por tanto, se consi-

dera nula toda reclamación de persona natural o jurídica, cualquiera que fuere su ciudadanía o nacionalidad. Asimismo, faculta al gobierno cubano para aplicar o autorizar las fórmulas que se requieran para la protección de los inversionistas extranjeros contra la aplicación de la legislación estadounidense, incluyendo el traslado de los intereses del inversionista a empresas fiduciarias, entidades financieras o fondos de inversión (EFE, 2020).

Cuba no es miembro de la Agencia Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA, por sus siglas en inglés), perteneciente al Grupo Banco Mundial, pero tiene firmados Acuerdos de Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (APPRI) con 15 países de la UE: Alemania (1996), Austria (2000), Bélgica (1998), Bulgaria (1998), Croacia (2001), Dinamarca (2001), Eslovaquia (1997), España (1994), Francia (1997), Grecia (1996), Hungría (1999), Italia (1993), Luxemburgo (1998), Portugal (1998) y Rumanía (1996). La firma de estos tratados bilaterales es esencial, por que sirven de estímulo y de garantía para los intereses económicos y jurídicos de los inversionistas cuando invierten en el territorio de la otra parte contratante, lo que en el caso de Cuba se torna fundamental por las particularidades del modelo económico del país.

## **5. La cooperación al desarrollo de la UE con Cuba**

La cooperación europea en Cuba está regulada en el ADPC, que establece las condiciones para el desarrollo de “vínculos estables, mutuamente beneficiosos y a largo plazo”. Sin embargo, la cooperación del bloque integracionista europeo con Cuba es de vieja data, y ha sido de indudable importancia para el avance de algunos sectores, territorios y proyectos cubanos que se han beneficiado del aporte europeo.

Oficialmente, las relaciones de cooperación entre la UE y Cuba comenzaron en 1988, y desde esa fecha la UE ha financiado más de doscientos proyectos de cooperación por valor de 300 millones de euros. Durante las dos primeras décadas de cooperación, la prioridad de la colaboración europea se centró en la financiación de proyectos de emergencias en respuesta a huracanes, gestionados por la Dirección General de Protección Civil y Operaciones de Ayuda Humanitaria Europeas (ECHO, por sus siglas en inglés).

Desde 1994, la ECHO ha financiado acciones de ayuda humanitaria equivalentes a alrededor de cien millones de euros.

Con posterioridad, entre 2007 y 2013, la cooperación bilateral se centró en los sectores de agricultura sostenible y seguridad alimentaria, fuentes renovables de energía y cambio climático, y modernización de la economía. En el ciclo de cooperación 2014-2020, esta estrategia siguió siendo relevante y se ha mantenido hasta la actualidad en lo que se define como las prioridades del nuevo ciclo de cooperación 2021-2027 (Unión Europea, 2019).

Debe resaltarse que, a mediados de la década pasada (2015), se produjo un incremento significativo en los montos de AOD procedentes de la UE, debido esencialmente a la condo-

nación de la deuda pública como parte del acuerdo que Cuba consiguió en octubre de 2015 con el Club de París, en medio del proceso de negociación del ADPC.

### **La renegociación de la deuda externa cubana con acreedores oficiales**

Desde comienzos de los años 2000, Cuba empezó a reorganizar sus relaciones con los acreedores alcanzando algunos acuerdos bilaterales con Alemania, China, Japón, Mongolia, México y Rusia, que suponían importantes niveles de condonación de deuda.

En diciembre de 2015 se cierra un acuerdo con el Grupo Ad-Hoc de Países Acreedores de Cuba en el Club de París sobre la deuda que estaba en default desde 1986. Del monto pendiente de pago, calculado en 11,1 miles de millones de dólares, se condonaron 8,5 miles de millones (77%). Los términos y condiciones pactados fueron muy favorables para Cuba: no pago de intereses hasta 2020 —momento a partir del cual se pagaría solo el 1,5% de la deuda total aún pendiente—, y un plazo de amortización de 18 años con pagos anuales que se incrementarían gradualmente desde el 1,6% de los 2.600 millones adeudados (unos 40 millones) en 2016, hasta el 8,9% en 2033. Se convino que los acreedores podían negociar swaps de deuda de forma bilateral por hasta el 30% de lo adeudado, o 20 millones de dólares en ayuda al desarrollo, el monto que fuese más alto. También se dispuso que si, por determinadas razones, se suspendía temporalmente el pago anual pactado por concepto de amortización, el país sería gravado con un interés del 9% hasta el pago final, además de los intereses por la demora de esa porción en atrasos.

En la práctica, durante 2016 y 2017, el país, no sin grandes esfuerzos, logró cumplir con sus obligaciones, aunque no consiguió ponerse al día en los pagos corrientes a los proveedores. Durante 2018 continuaron los pagos puntuales acordados, pero en 2019, de 82 millones de dólares que deberían pagársele al Club de París no pudieron honrarse 33 millones. De modo que el país tuvo que negociar un nuevo aplazamiento que afectó a acreedores tales como Austria, Bélgica, Reino Unido, Japón, Francia y España.

En febrero de 2020, el gobierno cubano le comunicó al Club de París su intención de pagar esa deuda pendiente a más tardar en mayo de 2020, pero para esa fecha ya el país estaba inmerso en la lucha contra la pandemia. Se solicitó entonces una moratoria de pagos hasta 2022 y la exención de las sanciones por pagos atrasados debido a la COVID-19 que fue aprobada, mientras se esperaban nuevas negociaciones en la primavera de 2021.

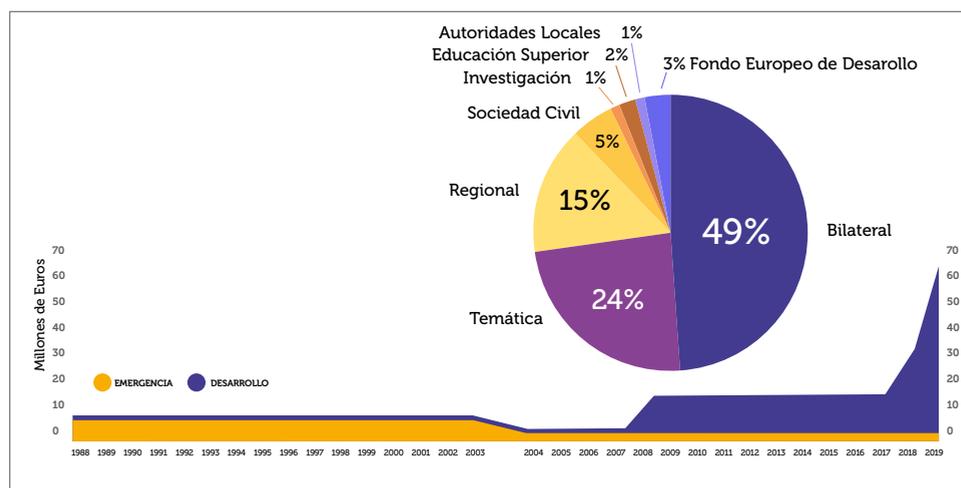
*Fuente: Sánchez (2021).*

El marco de cooperación UE-Cuba cuenta, además, como ejes transversales con el enfoque de derechos y la equidad de género, así como con el fortalecimiento de la sociedad civil.

Con la firma del ADPC se crean nuevos espacios para el relanzamiento de la cooperación y los resultados son visibles. El propio embajador de la UE en La Habana, Alberto Navarro, apuntaba: “hemos triplicado nuestra cooperación y al mismo tiempo hemos impulsado los diálogos políticos en prácticamente todos los ámbitos. Es con esta nueva fase [...], cuando hemos empezado a cooperar con mayor fuerza en el sector de la agricultura sostenible —el sector número uno para nosotros en Cuba— y el de las energías sostenibles, y en el acompañamiento de la modernización económica con un programa de intercambio de expertos” (Deny Extremera San Martín, 2020).

La cooperación UE-Cuba se materializa a través de: i) la cooperación bilateral; ii) los programas regionales, temáticos y de emergencia, y iii) los programas de generación de conocimiento. Como muestra el siguiente gráfico, la cooperación bilateral es mayoritaria, representa el 49% del total, seguida por los programas regionales y temáticos.

**GRÁFICO 1. Contratación anual de proyectos de cooperación UE-Cuba: 1988-2019**



Fuente: Unión Europea (2019).

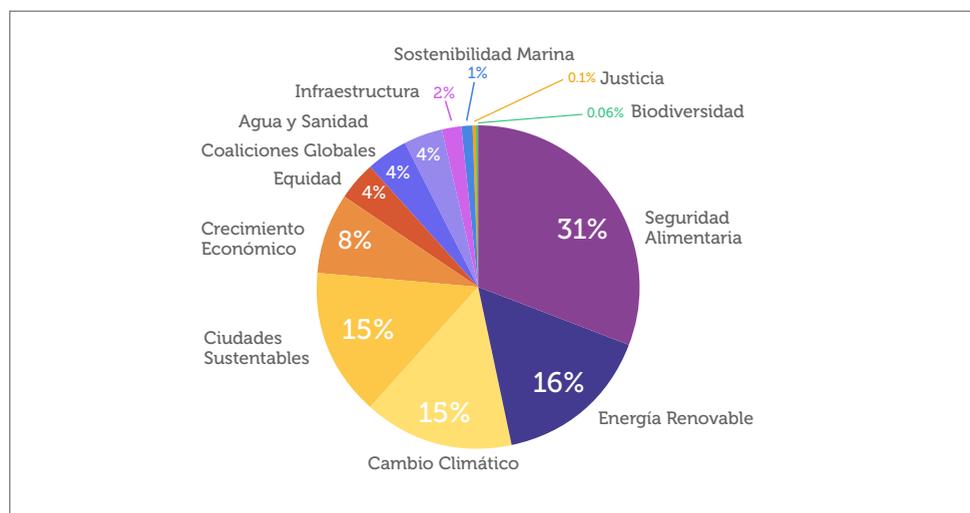
Hasta la última fecha para la cual se dispone de información (diciembre de 2019) se registraban en fase de implementación 48 proyectos por un valor de 83 millones de euros y 23 proyectos por un valor de 56 millones de euros en proceso de contratación directa o por convocatoria previstos a iniciar antes del fin de 2019 (Unión Europea, 2019).

En general, el valor de los proyectos en marcha al cierre de 2019 fue más de cuatro veces la media de los últimos diez años. Esto se explica por el compromiso de los fondos para el programa de seguridad alimentaria sostenible, los contratos referentes al sector de

energías renovables, y la movilización de fondos complementarios regionales (como los destinados a acompañar inversiones en varios sectores) y temáticos (en especial en las áreas de cambio climático y cultura), que representaron la mitad de la cooperación UE-Cuba. Además, aumentan los programas multipaís en los que Cuba participa como socio y que son más difíciles de cuantificar económicamente, como los relativos a intercambios de experiencias en políticas públicas en Latinoamérica (Eurosocial, ElPacto, Euroclima+, Alinvest y Adelante) y los orientados a la educación superior (Erasmus+) y la investigación (Horizonte 2020) (Unión Europea, 2019).

Alrededor del 50% de los proyectos se destinan a medio ambiente y cambio climático, lo cual demuestra el interés y el compromiso de ambas partes con este sensible tema. La UE apoya al país en la implementación de la Tarea Vida<sup>8</sup> a través de programas temáticos y regionales como el programa Euroclima+ o el programa de Acción Global contra el Cambio Climático (CGGA+) (Gráfico 2).

**GRÁFICO 2.** Cooperación UE-Cuba por Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)



Fuente: Unión Europea (2019).

Por otro lado, el 60% de la cooperación de la UE con Cuba se implementa a través de agencias de Naciones Unidas —fundamentalmente por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) con el 36%, seguido de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) con el 11%, y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) con el 7%—; el 22% por agencias y bancos de desarrollo de Estados miembros de la Unión Europea; el 6% por universidades; el 8% por

<sup>8</sup> La “Tarea Vida” es el Plan de Estado para el enfrentamiento al cambio climático en Cuba sustentado sobre una base científica multidisciplinaria. Contempla cinco acciones estratégicas y once tareas dirigidas a contrarrestar las afectaciones en las zonas más vulnerables. Fue aprobada por el Consejo de Ministros de Cuba el 25 de abril de 2017 y constituye una prioridad para la política ambientalista del país.

organizaciones de la sociedad civil; el 3% por autoridades locales y el 1% por instituciones de otros países de Latinoamérica y el Caribe a través de la cooperación triangular.

Esta distribución refleja un grado de apropiación financiera de la cooperación de la UE por parte del gobierno cubano significativamente baja, ya que solo un 17% de la misma se implementa directamente a través de autoridades locales, organizaciones de la sociedad civil y universidades. En la medida en que dichos actores se convierten en entidades coordinadoras se identifican más con los proyectos, se sienten más responsables, más seguros de su capacidad de poder gestionar, coordinar y monitorear los proyectos y los recursos financieros asociados a los mismos.

Sin embargo, el ADPC podría revertir de manera considerable este panorama, ya que desde que comenzó a implementarse se ha iniciado un proceso de firma y ratificación de convenios de financiación en cada sector bilateral de cooperación, por el cual se reconoce y asegura el carácter de coordinación de los proyectos de cooperación bilateral de la UE a instituciones relevantes en Cuba. Entre ellas se encuentran el Ministerio de Energía y Minas (MINEM) para el sector de energías renovables, y el Ministerio de Agricultura (MINAG) para el sector de agricultura y seguridad alimentaria sostenibles. Además, en el Subcomité de Cooperación entre la UE y Cuba de noviembre de 2018 se tomó la decisión de establecer procesos de diálogo sectorial con los socios internacionales de cooperación, lo que permitirá canalizar fondos de cooperación de la UE directamente a instituciones cubanas en forma de apoyo presupuestario.

A finales del año 2019 se inició un proyecto para la rehabilitación del convento de Santa Clara, en La Habana Vieja, con vistas a crear un centro de formación para jóvenes de todo el Caribe<sup>9</sup>, y también se proporcionaron fondos de la UE a la Escuela de Cine y Televisión de San Antonio de los Baños y a la Universidad de las Artes (ISA). En este contexto, el programa conocido como Transcultura, de 15 millones de euros, es el destinado al apoyo de la cooperación cultural cubana con el resto del Caribe.

A raíz de la pandemia de la COVID-19, se ha reprogramado parte de los fondos de cooperación europea, y se han anunciado importantes ayudas, incluida una subvención de cinco millones de euros para acompañar un préstamo de la Agencia Francesa para el Desarrollo que iría al Instituto de Medicina Tropical Pedro Kourí para la compra de ventiladores mecánicos, equipos de protección individual, retrovirales y refuerzo de los laboratorios. Está también en estudio, a través de la OPS, la donación de una importante cantidad de medicamentos, tanto dedicados a tratar a pacientes de COVID-19 como de otro tipo para las farmacias cubanas (Deny Extremera San Martín, 2020).

En estos momentos se construye el nuevo marco de cooperación UE-Cuba para el ciclo 2021-2027. La Delegación de la Unión Europea en Cuba ya ha comenzado a dialogar con instituciones del gobierno, de la sociedad civil, del sector privado y de la academia, así como

---

9 El objetivo es convertir el convento de Santa Clara, ubicado en el centro histórico de La Habana, en centro de formación académica en artes y oficios para la restauración y conservación del Patrimonio de Cuba, el Caribe y las Antillas.

con los países del bloque comunitario y las agencias de Naciones Unidas, acerca de las prioridades de cooperación con Cuba para los próximos años.

## **6. COVID-19, crisis y reestructuración en Cuba: las potencialidades del ADPC con la UE**

Cuba está viviendo, desde mediados de 2019, una muy difícil situación económica que tiene importantes repercusiones sociales. Son varios los elementos que interactúan simultáneamente y que explican la complejidad de la coyuntura actual. En primer lugar, los efectos acumulados de una crisis económica de largo plazo que experimenta el país desde hace años, cuya superación exige la modificación sustancial del modelo de gestión y de la estructura económica. Esa transformación del “modelo económico cubano” no se ha producido todavía de una manera sistémica, a pesar de haberse aprobado hace ya diez años (abril de 2011) un mapa de ruta para dicha reestructuración en los marcos del VI Congreso del PCC.

En segundo lugar, la acentuación aguda del entramado de sanciones económicas del gobierno de EE.UU. contra Cuba, que aplicó la Administración Trump, y que se mantiene sin modificación alguna —hasta ahora— por el gobierno del presidente Biden. A lo anterior hay que añadir los efectos negativos muy agudos derivados de la pandemia de la COVID-19 sobre la economía y la sociedad cubanas desde el primer trimestre del año 2020.

Por último, en fecha más reciente, las contradicciones y errores de diseño del proceso de unificación monetaria y cambiaria —que se inició en el país el 1 de enero de 2021— han generado un notable incremento de la demanda agregada, en condiciones de agudo desabastecimiento, y por ende un crecimiento acentuado de la inflación, mientras no se produce la reacción productiva que se esperaba como resultado del proceso de devaluación del peso cubano y el realineamiento de los precios relativos.

Los anteriores elementos, junto a intentos disímiles de desestabilización promovidos desde el exterior, son las causas que explican las manifestaciones populares —y también los desórdenes violentos— que se produjeron en el país el 11 y 12 de julio de 2021.

Desde el punto de vista político, esta compleja coyuntura se da en un momento singular en la historia reciente cubana. El 19 de abril de 2021, concluyó en La Habana el VIII Congreso del Partido Comunista de Cuba (PCC), que realizó un balance crítico de lo realizado en el último quinquenio y definió los principales lineamientos políticos, económicos y sociales de la isla para el período 2021-2026.

El congreso tuvo importante significación desde el punto de vista histórico y simbólico: en esta reunión concluyó el proceso iniciado en 2018 de traspaso del poder a una nueva generación de líderes cubanos, nacidos después del triunfo de la Revolución de 1959. Como resultado de ello, el presidente de la República, Miguel Díaz-Canel Bermúdez, fue electo primer secretario del PCC, y se renovó de manera significativa el Buró Político, el Secretariado y el Comité Central del PCC, los tres niveles máximos de dirección del PCC.

Los temas vinculados a la economía, en particular al proceso de reformas —que el argot político cubano define como “actualización del modelo económico y social”—, ocuparon un lugar relevante en los debates que tuvieron lugar. Una parte significativa del Informe al Congreso que leyó Raúl Castro, en su posición todavía de primer secretario, y las discusiones en diversas comisiones durante el segundo y el tercer día del evento, se dedicaron a analizar temas que directa o indirectamente estaban vinculados a la economía cubana.

Al menos en el futuro inmediato, el nuevo liderazgo tiene garantizado “normativamente” el acuerdo del último Congreso del Partido para avanzar en pos de la transformación económica. Ello queda explícito cuando se leen dos de las resoluciones aprobadas.

a. La Resolución sobre la Conceptualización del Modelo Económico y Social cubano plantea que entre las principales transformaciones a ejecutar en el futuro inmediato estarán: i) reconocer y diversificar las diferentes formas de propiedad y gestión en la economía, adecuadamente interrelacionadas; ii) perfeccionar integralmente el sistema de planificación y dirección de la economía; iii) reconocer, regular y lograr un correcto funcionamiento del mercado, y iv) la elevación del nivel y calidad de vida de la población es objetivo prioritario permanente, con énfasis en la seguridad alimentaria y energética, la educación y la salud.

b. La Resolución sobre el Estado de Implementación de los Lineamientos de la Política Económica y Social concluyó que las líneas principales de trabajo para el periodo 2021-2026 incluyen, entre otros: i) fortalecer la gestión de los diferentes actores económicos, en especial la empresa estatal; ii) avanzar en la solución de los problemas estructurales, en particular desarrollar la producción y comercialización de alimentos, con énfasis en el sector agropecuario; lograr una mayor participación de las fuentes renovables en la matriz energética; incrementar las exportaciones y la sustitución eficiente de importaciones, recuperar y desarrollar el turismo, e impulsar la inversión extranjera directa, y iii) consolidar una mayor utilización de los instrumentos financieros en la conducción de la economía y avanzar en el logro de los equilibrios macroeconómicos fundamentales.

El discurso de clausura del VIII Congreso del presidente Díaz-Canel —en su condición de primer secretario del PCC electo— tuvo entre sus elementos centrales el análisis de la problemática económica de la nación, en especial del proceso de reformas.

Sobre este último aspecto, el presidente de la República dijo: “Permítanme ahora unas palabras sobre la crucial batalla económica, sin la cual todas las demás pueden resultar inútiles”. A partir de ahí reiteró que “el quinquenio que evalúa este congreso no exhibía buenos resultados económicos, en lo que influyó la ineficiencia e ineficacia en parte importante del sistema empresarial y presupuestario cubano, problemas estructurales del modelo que no se lograron resolver, y las trabas innecesarias y el burocratismo, entre otros males que lastran el desarrollo económico nacional, cuya solución depende de nosotros”.

Después de ese diagnóstico, el presidente Díaz-Canel concluyó: “Para superar la crisis es preciso dinamizar el proceso de actualización del modelo económico y social, [...] combinando flexiblemente la relación entre la necesaria planificación, la descentralización y la autonomía indispensable para el desarrollo territorial; con la participación de todos los actores económicos, incluyendo la empresa estatal, las micro, pequeñas y medianas empresas y las cooperativas” (Granma, 2021).

Todo apunta a que, en el futuro inmediato, debe acelerarse el proceso de transformaciones económicas e institucionales en el país —tal y como se ha verificado desde el pasado mes de enero de 2021— para lo cual sería muy conveniente contar con apoyo externo. A este respecto, la UE está posicionada, sin lugar a dudas, como un importante actor internacional, que podría ser funcional a las modificaciones del modelo de desarrollo cubano. Debe recordarse que la UE ha adoptado una estrategia de presencia y acompañamiento al proceso de transformación en Cuba, como una política sin la carga ideológica y emocional que prevalece en la de EE.UU. hacia Cuba y, en cierta manera, en contraposición a Washington.

Hay cuatro dimensiones en las que el accionar de la UE y sus países miembros serían importantes para la dinámica de cambios internos en Cuba, lo que en definitiva podría coadyuvar al éxito de la transformación del modelo cubano:

1. La asistencia técnica, el asesoramiento, la transferencia de conocimientos y buenas prácticas internacionales en relación al diseño y aplicación de políticas públicas, el manejo macroeconómico, la descentralización y el desarrollo local. En este sentido, ya la UE ha venido desarrollando un importante programa de cooperación con las autoridades cubanas —en su segunda etapa de 2017 a 2021— que podría reforzarse ante las previsibles nuevas demandas por parte de Cuba en este ámbito de acción (véase Anexo 2).
2. El apoyo continuado de la UE y sus países miembros a la lucha contra el cambio climático y a la imprescindible transformación de la estructura productiva y tecnológica de Cuba, a través de los proyectos de cooperación que se han desarrollado, sobre todo los vinculados a los sectores y áreas estratégicas de acuerdo a las autoridades cubanas: i) desarrollar la producción y comercialización de alimentos, con énfasis en el sector agropecuario; ii) lograr una mayor participación de las fuentes renovables en la matriz energética; iii) incrementar las exportaciones, y iv) promover la sustitución eficiente de importaciones.
3. El apoyo y la promoción —en conjunto con instituciones cubanas relevantes— a los flujos de IED dirigidos a sectores productivos cubanos como mecanismo por excelencia para incrementar los niveles potenciales de producción, avanzar en cuanto a modernización tecnológica y mejora de la productividad y competitividad de Cuba. En esta dimensión, la presencia que ya tiene Europa en el sector turístico de la isla —sobre todo España— sería fundamental para la recuperación de ese sector económico cubano y el aprendizaje indispensable con vistas a ofertar servicios turísticos confiables, seguros y eficientes en condiciones de la “nueva normalidad” pospandemia.

4. Finalmente, la UE podría resultar clave en la diversificación de las fuentes de financiamiento bancario para el desarrollo cubano. En tal sentido, podrían explorarse oportunidades de inversión en el ámbito financiero con el Banco Europeo de Inversiones (BEI) al amparo del ADPC, que deja abierto el camino a dicha entidad para operar en la isla. El BEI podría complementar la cooperación bilateral y desempeñar un importante papel en áreas como infraestructuras, cambio climático, innovación, y pequeñas y medianas empresas. Esto coadyuvaría a una diversificación de las fuentes de financiamiento externo, no solo en términos de origen y de naturaleza de los fondos, sino también de su composición monetaria. Adicionalmente, sería conveniente estudiar el estado actual de los vínculos del Banco Internacional de Inversiones (BII) y la UE, ya que Cuba es parte de dicha institución y, de sus seis miembros europeos, cinco pertenecen a la UE: Rumanía, Bulgaria, Hungría, República Checa y Eslovaquia.

## 7. Resumen y conclusiones

1. La firma del ADPC de la UE con Cuba (ADPC) en diciembre de 2016 implicó la abolición definitiva de la llamada Posición Común, que había regido los vínculos del bloque europeo con la isla desde el año 1998. El nuevo enfoque de compromiso constructivo reconocía que el aislamiento no era funcional como estrategia de apertura en Cuba, por lo que se imponía sustituir la fase de compromiso condicionado, formalmente vigente entre 1996 y 2016. El ADPC inició una nueva etapa de relaciones más pragmáticas, evidenciando que los europeos finalmente aceptaban los cambios económicos y políticos, y el ritmo de la transformación del modelo económico, político y social diseñado por las autoridades cubanas.

2. La UE y Cuba han mantenido cinco diálogos políticos en cuanto a derechos humanos, desarrollo sostenible, armas de destrucción masiva, tráfico de armas ligeras y medidas coercitivas unilaterales. Además, se desarrollan tres diálogos sectoriales: energía, agricultura y cambio climático. En ellos se registran profundas diferencias en materia de derechos humanos, aunque se había observado un abordaje más equilibrado entre los derechos civiles, económicos, sociales y culturales. No obstante, el escenario al respecto se modificó lamentablemente a partir de las manifestaciones de protesta social en varias ciudades del país del 11 y 12 de julio de 2021, y la respuesta gubernamental a las mismas.

3. El interés europeo por Cuba tiene un significativo componente económico. La UE es un importante socio comercial de la isla, sus países están entre los principales emisores de turismo, y también ocupan los primeros lugares en la lista de inversores extranjeros en Cuba. En esos tres componentes de las relaciones económicas externas de la isla con la UE, sobresale el peso decisivo de los intercambios con España.

4. El sector del turismo cubano resulta relevante para las relaciones con la UE, no tanto por su dimensión comercial (flujos de turismo) como desde el punto de vista de las inversiones. Las compañías europeas dominan, casi absolutamente, los más destacados negocios con capital extranjero vinculados a este importante sector económico cubano.

5. El bloque europeo también es el primer inversor en el país caribeño principalmente en los sectores de turismo, construcción, industria ligera y agroindustria. La presencia de inversionistas europeos es mayoritaria en la Zona Especial de Desarrollo del Mariel (ZEDM).

6. Con la firma del ADPC se crean nuevos espacios para el relanzamiento de la cooperación y los resultados son visibles. Los flujos de cooperación al desarrollo desde la UE a Cuba se han triplicado. Hasta finales de 2019 se registraban en fase de implementación 48 proyectos por valor de 83 millones de euros y 23 proyectos por valor de 56 millones de euros en proceso de contratación directa o por convocatoria.

7. Cuba atraviesa, desde mediados del año 2019, una difícil situación económica con importantes repercusiones sociales. Varios elementos —de naturaleza interna y externa—, en su interacción simultánea, explican la complejidad de la coyuntura actual, y el alcance y naturaleza de las manifestaciones de protesta social del 11 y 12 de julio de 2021.

8. En un futuro inmediato, debiera acelerarse el proceso de transformaciones económicas e institucionales en el país, para lo cual sería necesario contar con apoyo externo. La Unión Europea, a diferencia de EE.UU., está en condiciones de desempeñar un importante rol en dicha transformación. Hay cuatro áreas en las que el apoyo europeo favorecería la dinámica de cambios en Cuba: i) asistencia técnica y asesoramiento para el diseño y aplicación de políticas públicas, manejo macroeconómico, descentralización y desarrollo local; ii) cooperación para la lucha contra el cambio climático, y la transformación de la estructura productiva y tecnológica de Cuba; iii) estrategias para la promoción y el estímulo a flujos de IED procedentes de Europa, dirigidos a sectores productivos clave, y iv) la exploración de oportunidades financieras para Cuba a través del BEI al amparo del ADPC vigente.

## **Anexos**

### **Anexo 1. Vías de implementación de la cooperación UE-Cuba**

#### **Programas bilaterales**

- Soberanía alimentaria y nutricional mediante la producción resiliente y sostenible de alimentos.
- Soberanía energética y sostenible a través de la promoción del uso de fuentes renovables de energía y eficiencia energética.
- Modernización socioeconómica en sectores clave como la planificación, las estadísticas, la equidad fiscal, los registros judiciales, la prevención del lavado de activos, y las capacidades de innovación y gestión del emergente sector privado.

#### **Programas regionales, temáticos y de emergencia**

- Adaptación al cambio climático a través de la planificación integrada en costas afectadas por la subida del nivel del mar; del desarrollo de sistemas agroalimentarios y de energía resilientes; y de las capacidades de detección y respuesta a fenómenos naturales, en especial la sequía, las inundaciones y los ciclones.
- Incentivos a las inversiones en infraestructuras sostenibles como canalización y tratamiento de agua, plantas de biomasa, centrales eólicas, gestión de planes ambientales y de transportes, y créditos a proyectos agrícolas sostenibles.
- Promoción de la cultura como vector de diálogo y cohesión social, y como factor diferenciador del país en actividades como el turismo y las industrias creativas.

#### **Programas de generación de conocimientos**

- Los programas de cooperación académica de Erasmus+ entre universidades cubanas y otras de Latinoamérica y de la UE se centran en la promoción de la internacionalización, las energías renovables y la promoción de la movilidad académica.
- Los programas de cooperación científica del programa Horizonte 2020 entre centros de investigación cubanos y de la UE están focalizados en biotecnología para el control de epidemias médicas y de plagas en cosechas, nanotecnología, y tecnologías de la información, además de promover la movilidad de científicos.

## Anexo 2. Modernización socioeconómica

### Programa de Intercambio de Expertos Cuba – Unión Europea II

En 2017 comenzó la segunda fase de este programa, para acompañar a Cuba en la implementación de sus “Lineamientos de la Política Económica y Social” a través del intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas en la gestión de la Administración y las Políticas Públicas tanto a nivel central como local, así como en la gestión empresarial y la innovación.

Financiado con 10.365.000 euros, este programa está dirigido, por el lado cubano, por el Ministerio de Economía y Planificación (MEP), de la mano del Ministerio del Comercio Exterior y la Inversión Extranjera (MINCEX), y con la coordinación del Ministerio de Educación Superior (MES) para los temas relacionados con calidad universitaria, innovación y gestión empresarial. Las instituciones cubanas beneficiarias son el Instituto Nacional de Investigaciones Económicas (INIE), la Oficina Nacional de Estadística e Información (ONEI), la Oficina Nacional de Administración Tributaria (ONAT), Pro-Cuba, la Cámara de Comercio de Cuba, el Centro de Superación del MINCEX, el Ministerio de Justicia (MINJUS), la Fiscalía General y el Ministerio de Energía y Minas (MINEM). Otras instituciones que participan en el Programa son el Instituto de Refrigeración y Climatización (IRC) y el Instituto de Planificación Física (IPF), y el grupo BioCubaFarma. El programa se implementa por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) y por la Fundación Europea para el Desarrollo de la Gestión (EFMD, por sus siglas en inglés).

#### Actividades

Se proponen actividades diversas, con gran flexibilidad —y diseñadas conjuntamente con el beneficiario con el fin de adaptarse a sus necesidades— que incluyen misiones de identificación, formación convencional, seminarios, visitas de estudio, asistencia técnica de corta duración, congresos, conferencias, etc. Hasta el momento se registran avances importantes en algunos de los procesos sobre los que ha trabajado el programa en las siguientes áreas:

- Planificación y desarrollo local.
- Políticas públicas y modelos/escenarios económicos.
- Cadenas productivas energéticamente eficientes y desarrollo empresarial.
- Comercio exterior, inversión extranjera y colaboración económica, incluidos los temas relacionados con las ventanillas únicas para comercio exterior e inversión extranjera.
- Estadística y censo de población.
- Administración tributaria.
- Sistema de registros públicos.
- Gaceta oficial.
- Calidad en la gestión universitaria.
- Innovación y creatividad en la gestión local para el desarrollo.
- Farmacoeconomía.

## Referencias bibliográficas

- ANALISTAS FINANCIEROS INTERNACIONALES (AFI) (2020):** *Cuba*. Fichas País 2020. Disponible en: [https://empresas.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/cuba/contenido/sidN\\_1052233\\_sid2N\\_1052384\\_cidIL\\_777988\\_ctyIL\\_139\\_scidN\\_777988\\_utN\\_3.aspx?axisU=informe.pdf](https://empresas.afi.es/ContentWeb/EmpresasUnicaja/cuba/contenido/sidN_1052233_sid2N_1052384_cidIL_777988_ctyIL_139_scidN_777988_utN_3.aspx?axisU=informe.pdf).
- AYUSO, A. (2017):** *Nueva etapa entre Cuba y la UE: Escenarios de futuro*, Barcelona, CIDOB. Disponible en: [https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/nueva\\_etapa\\_entre\\_cuba\\_y\\_la\\_ue\\_escenarios\\_de\\_futuro](https://www.cidob.org/es/articulos/monografias/nueva_etapa_entre_cuba_y_la_ue_escenarios_de_futuro) (consultado el 23 de abril de 2021).
- CONGRESSIONAL RESEARCH SERVICE (CRS) (2021):** *U.S. Agricultural Trade with Cuba: Current Limitations and Future Prospects*. Disponible en: <http://crsreports.congress.gov/>.
- DENY EXTREMERA SAN MARTÍN, I. P. (2020):** “Cooperación Unión Europea-Cuba se adapta a los tiempos de pandemia y se alista para 2021-2027”, en *Cubadebate*. Disponible en: <http://www.cubadebate.cu/noticias/2020/07/28/cooperacion-union-europea-cuba-se-adapta-a-los-tiempos-de-pandemia-y-se-alista-para-2021-2027/>.
- EFE (2019):** “La UE pide a Cuba que responda a la ley Helms-Burton con mayor apertura comercial”, 31 de mayo. Disponible en: <https://oncubanews.com/mundo/europa/ue-pide-a-cuba-que-responda-a-ley-helms-burton-con-mayor-apertura-comercial/>.
- GRANMA, S. E. (2021):** *Informe Central al 8vo Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Granma, p. 8.
- ICEX ESPAÑA (2021):** *DataInvox*. Cuba. Relaciones bilaterales. Disponible en: ICEX: [www.icex.es](http://www.icex.es).
- ICEX, CUBA (2021):** *CUBA*. Informe Económico y Comercial. Elaborado por la Oficina Económica y Comercial de España en La Habana. Disponible en: <https://www.icex.es> (consultado el 12 de mayo de 2021).
- LÓPEZ-LEVY, A. (2019):** “Cuba y el Gobierno de Trump: retorno al conflicto e implicaciones para la relación triangular con Europa”, *Análisis Carolina*, nº 8/2019, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/06/AC-8.pdf> (consultado el 18 de mayo de 2021).
- MINCEX (2020):** *Cuba*. Cartera de Oportunidades de la IED 2020-2021. Disponible en: <https://www.procuba.cu/cartera-de-oportunidades/>.
- ONEI (2019):** *Anuario Estadístico de Cuba 2019*. Edición 2020. Recuperado el 3 de mayo de 2021. Disponible en: <https://www.onei.gob.cu> (consultado el 3 de mayo de 2021).
- PERELLÓ, J. L. (2020):** *Ponencia “Impactos de la COVID-19 en el turismo del Caribe”*. XIV Conferencia Internacional de Estudios del Caribe ‘La crisis como oportunidad de transformación’, La Habana, Cuba (consultado el 18 de febrero de 2021).
- REUTERS (2020):** “*EEUU prohíbe entrar al CEO de Meliá por los hoteles en Cuba*” (6 de febrero). Disponible en: <https://www.reuters.com/article/melia-cuba-eeuu-idESKBN2000WR>
- SÁNCHEZ, M. Y BORRÁS F. (2021):** “*La gestión de la deuda pública en Cuba: los desafíos del endeudamiento externo*”, *Miradas a la Economía Cubana 2020*, Centro de Estudios de la Economía Cubana, La Habana, Cuba.

**TOURINEWS (2019):** *Europa muestra sus armas para proteger sus inversiones en Cuba.* Disponible en: [https://www.tourinews.es/resumen-de-prensa/notas-de-prensa-destinos-competidores-turismo/la-ue-muestra-sus-armas-para-proteger-las-inversiones-europeas-en-cuba\\_4454160\\_102.html](https://www.tourinews.es/resumen-de-prensa/notas-de-prensa-destinos-competidores-turismo/la-ue-muestra-sus-armas-para-proteger-las-inversiones-europeas-en-cuba_4454160_102.html).

**UNIÓN EUROPEA (2019):** *Cooperación Unión Europea-Cuba.* Contribuyendo a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible. Disponible en: [http://www.foroeuropacuba.org/docs/documents/2-03-20\\_09-03-50\\_cooperacion-union-europea\\_cuba.-contribuyendo-a-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible\\_compressed.pdf](http://www.foroeuropacuba.org/docs/documents/2-03-20_09-03-50_cooperacion-union-europea_cuba.-contribuyendo-a-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible_compressed.pdf).

**ZEDM (2020):** *Cuba.* Avances de la ZEDMariel 2020. Disponible en: [www.foroempresarial.mincex.gob.cu](http://www.foroempresarial.mincex.gob.cu).

# 6. LA MODERNIZACIÓN DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-MÉXICO: ENTRE EL CAMBIO Y LA CONTINUIDAD

Enriqueta Serrano Caballero

## 1. Introducción

En medio de la disputa geopolítica entre Estados Unidos y China, la UE necesita reafirmar su papel como actor de la arena internacional y proyectar su esencia como firme defensora del multilateralismo. Debe hacerlo a partir de la convicción de que, para hacer frente a las crisis, los desafíos y las amenazas mundiales, la comunidad internacional necesita un sistema multilateral eficiente, basado en reglas y valores universales, tal como lo expresan las normas que dieron origen y que dotan de funcionamiento a la UE.

La necesidad de reafirmar su poder geopolítico se ha confirmado con la dirección de Úrsula von der Leyen en la Comisión Europea. La presidenta de la Comisión, desde el inicio de su mandato, ha abogado por elevar el perfil político exterior de la UE, a través de una Comisión geopolítica que lidere la transición ecológica y digital. Para ello, aun en el contexto pandémico, la UE ha puesto en marcha iniciativas de gran envergadura como el Pacto Verde y el plan Next Generation EU para su recuperación económica.

En el contexto internacional, la UE es consciente de que la crisis económica y social derivada de la pandemia de COVID-19 tendrá profundos efectos negativos en los esfuerzos por alcanzar un desarrollo sostenible. La Unión ha reforzado sus intenciones por liderar una recuperación mundial ecológica, digital, inclusiva, justa y sostenible, orientada hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Acuerdo de París; de nada sirve una recuperación económica si no se abordan retos globales como el cambio climático. De ahí que, a través del impulso de su autonomía estratégica, la UE pretenda “dar forma al mundo que la rodea a través del liderazgo y la colaboración, reflejando sus valores e intereses estratégicos” (Comisión Europea, 2021: 4-5).

Siendo así, la UE puede hacer uso de las herramientas que ha configurado a lo largo de su historia, tanto dentro de la Unión como hacia el exterior. Cuenta con un conjunto de instrumentos con los que se ha destacado como pionera: su política de desarrollo —con la que se ha situado como principal donante de cooperación internacional y ayuda humanitaria en el mundo— y su política comercial, gracias a la cual mantiene relaciones comerciales principalmente con América Latina y el grupo conformado por Asia, Caribe y el Pacífico (ACP), lo que no exceptúa que negocie con socios comerciales en todo el mundo (Comisión Europea, 2021 y 2021b).

Por medio de su política comercial, la UE ha sabido adaptarse, enfrentar los desafíos actuales, además de “lograr sus ambiciones y salvaguardar su posición en el mundo” (Comisión Europea, 2021: 26). De cara al futuro, la política comercial deberá reorientarse hacia “los objetivos de apoyar una transformación ecológica y digital fundamental de la economía de la UE, practicar una globalización más sostenible y equitativa basada en normas modernizadas y adoptar medidas de cumplimiento más firmes” (Comisión Europea, 2021: 26).

Por otro lado, la UE “es una potencia normativa o regulador global, cuyas reglas, con indudables efectos extraterritoriales, contribuyen a la gobernabilidad de la sociedad global” (Mangas-Martín, 2018: 86).

De esta manera, la política exterior de la UE puede fungir como un auténtico canal de exportación de normas, a través de los acuerdos comerciales que incorporen cláusulas de derechos humanos o cláusulas sociales —por ejemplo, cláusulas laborales y medioambientales— que las partes se obligan a cumplir.

En este contexto, este documento describe y analiza la modernización del Acuerdo de Concertación Política, Asociación Económica y Cooperación entre la Unión Europea y México —conocido como Acuerdo Global (en adelante, AG)—, en sus tres pilares: el diálogo político, el comercio y la cooperación, contemplando sus resultados concretos como potenciadores de un nuevo orden internacional. Las preguntas que guían esta investigación son las siguientes: ¿qué valoración puede hacerse de los tres pilares que componen el AG?, ¿pueden contribuir los acuerdos de asociación a la autonomía estratégica de ambas regiones y al refuerzo del multilateralismo frente a la crisis de la globalización?, ¿cómo pueden contribuir los Acuerdos de Asociación (AdA) y, en particular, el acuerdo modernizado entre México y la UE a generar nuevos modelos de desarrollo postpandemia?

El objetivo principal del documento es identificar y examinar en qué medida la modernización y la ratificación del AG, y su pleno aprovechamiento, pueden contribuir a una mejor inserción internacional de cada parte en materia económica, a su papel en las relaciones internacionales, y a las transiciones que deben emprender la UE y América Latina en aspectos como el desarrollo sostenible, la digitalización y la cohesión social. De forma más específica, se trata de presentar los resultados del AG —y de sus componentes de diálogo político, comercio y cooperación—, en aras de evidenciar su potencial para la autonomía estratégica de ambas partes y coadyuvar al fortalecimiento del multilateralismo.

Y todo ello, tomando en cuenta que, al igual que la UE ha cambiado de dirección y estrategia geopolítica, México también ha afrontado cambios sustanciales en su dirección. Así, aunque un gobierno anterior inició las negociaciones para la modernización del AG, el gobierno actual ha confirmado diferentes orientaciones respecto a temas clave, aunque en ocasiones haya habido desfases entre sus agendas.

Este documento se ha estructurado en tres apartados. El primero indaga sobre los tres pilares del acuerdo: diálogo político, comercio y cooperación; el segundo apartado describe el proceso de modernización del AG de México con la UE. En el tercer apartado presenta, como

aspecto clave en esta nueva estructuración internacional, a los actores que intervienen en los acuerdos de libre comercio a través de los mecanismos del diálogo político, y que pueden llegar a ser un recurso clave y efectivo para su exigibilidad. El planteamiento se aborda desde la visión de las relaciones internacionales, y desde la perspectiva analítica del concepto de autonomía estratégica. Este documento es un punto de partida para comprender la relevancia de la UE como socio estratégico de México y la modernización del AG.

## 2. 20 años del Acuerdo Global: una breve revisión

La relación entre México y la UE ha pasado por diferentes etapas, desde la indiferencia y el desinterés hasta la firma de varios acuerdos, pero con un hilo conductor claro y constante que ha ido intensificándose poco a poco. Serrano señala que se pasó del “desconocimiento e ignorancia entre México y la Europa comunitaria, caracterizada por la ausencia de relaciones institucionales y por el escaso interés europeo hacia México, al establecimiento del diálogo político, a la concertación en todos los campos, a la cooperación económica, y al desarrollo, y al establecimiento de una relación asociativa que ha situado a México en una posición cada vez más prioritaria de las relaciones exteriores de la Unión Europea” (Serrano Caballero, 2008: 78-79).

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre México y la Unión Europea marcó una nueva fase en las relaciones entre la UE y México. El 8 de diciembre de 1997, se firmaron tres acuerdos: a) el Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, b) el Acuerdo Interino sobre Comercio Exterior y Cuestiones Relacionadas con el Comercio entre México y la UE, y c) la Declaración Conjunta sobre Excepciones Generales. Estos instrumentos constituyeron el marco legal para negociar, no solo un acuerdo de libre comercio, sino un amplio pacto de cooperación en múltiples campos, mecanismos de concertación política e, incluso, de impulso y consolidación de la democracia (Serrano-Caballero, 2008: 94-95).

El acuerdo tenía tres pilares: el económico, el diálogo político y otro de cooperación para el desarrollo. También incluía una cláusula democrática, que México tardó varios años en aceptar (Serrano-Caballero, 2008: 98). La entrada en vigor de este acuerdo —conocido como Acuerdo Global entre México y la UE, el 1 de octubre de 2000 (DOCEL 278 de 28 de octubre de 2000: 45-79)— dotó de un marco jurídico a las partes con el objetivo de fortalecer la relación bilateral, “especialmente mediante una intensificación del diálogo político, la liberalización progresiva y recíproca del comercio, la liberalización de los pagos corrientes, los movimientos de capital y las transacciones invisibles, la promoción de las inversiones y mediante una cooperación más amplia”. Además de establecer las bases institucionales para un diálogo en el ámbito político y de cooperación entre la UE y México, el AdA contó con un componente de Asociación Económica que contiene las directrices para el libre comercio de bienes y servicios entre las partes.

El resultado quedó plasmado en las Decisiones 2/2000 del Consejo Conjunto (Diario Oficial de las Comunidades Europeas, L 157/6, 30.6.2000) y 2/2001 del Consejo Conjunto (Diario Oficial

de las Comunidades Europeas L 157/10 30.6.2000). Estas son conocidas como el Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM), cuyas negociaciones comerciales se iniciaron el 8 de noviembre de 1998 y finalizaron el 25 de noviembre de 1999. En 2000 el Senado de la República ratificó el acuerdo y entró en vigor. Este acuerdo fue el primero de su tipo negociado por la UE con un país latinoamericano —dentro de los acuerdos de cuarta generación—. Una de las características de estos acuerdos es que se articula en torno a tres pilares: el económico-comercial, el de cooperación y el diálogo político.

La UE había firmado acuerdos similares con el Mercosur y Chile, pero que no incluían algunos aspectos incorporados en el AG con México (Serrano-Caballero, 2008: 95). Como se ha indicado, el AG se estructuró en tres partes, estableciendo los objetivos y las normas para la concertación política —el diálogo político—, la asociación económica y las relaciones de cooperación, además de su marco institucional y disposiciones finales. A continuación, se hará un breve balance de cada una de estas dimensiones.

En 2008 se estableció la Asociación Estratégica entre México y la UE con el objetivo de fortalecer las relaciones bilaterales que había formalizado el AG y conformar posiciones comunes en el ámbito multilateral. De este modo, la UE y México abrieron la oportunidad institucional para celebrar Diálogos de Alto Nivel entre la UE y México, en el ámbito de la seguridad global, el medio ambiente, la cooperación y los derechos humanos, entre otros.

México comparte el carácter de socio estratégico de la Unión con otros países, como EE.UU., Japón, China, Canadá, India, Rusia, Sudáfrica, Brasil y Corea del Sur. Formalmente, México se convirtió en socio estratégico de la Unión en 2008 (Comisión Europea, 2008), lo que se plasmó en la Asociación Estratégica de la Unión Europea con México de 2009 y el Plan de Acción Conjunto 2010 (Consejo de la Unión Europea, 2010). Estos documentos también contenían acciones específicas, metas comunes e iniciativas de diálogo político para identificar áreas de colaboración en asuntos bilaterales, multilaterales y regionales. Así, se amplió el diálogo político preexistente y se reforzó la cooperación entre ambas partes, coordinando posturas comunes en los foros internacionales. Ello convirtió a México en el país con el que la UE tiene la relación bilateral más institucionalizada.

Para México, el AG significó el reforzamiento de su política de apertura externa, después de su incorporación al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) con Canadá y Estados Unidos, en diciembre de 1992, además de reforzar su compromiso con los valores democráticos, el respeto a los derechos humanos y el buen gobierno.

Para México, la UE es un socio clave en el marco del multilateralismo. Ambos actores comparten una serie de principios para su acción exterior: el respeto de las normas del derecho internacional, la apuesta por el multilateralismo, la defensa y promoción de los derechos humanos y el compromiso en cuestiones globales como los esfuerzos conjuntos a favor del desarme y del control de armas (Chanona y Domínguez, 2020: 165), el desarrollo sostenible, o el cambio climático, entre otros. Desde la perspectiva mexicana, la relación con la UE es esencial para promover el interés común en el seno de las organizaciones internacionales;

tal es el caso de los compromisos en materia de desarrollo y los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas (2015).

Hay que señalar que, en materia comercial, no todas las inversiones se limitan al marco del Acuerdo de Asociación. Quince Estados miembros de la UE tienen relaciones bilaterales con México por medio de los Acuerdos para la Promoción y Protección Recíproca de Inversiones (BIPPA), así como Tratados de Inversión Bilaterales (BITS). Al igual que el acuerdo de asociación, estos acuerdos promueven el proceso de inversión y ofrecen condiciones jurídicas como los mecanismos de solución de controversias inversionista-Estado.

## 2.1. Comercio e inversión

En materia económica, México y la UE se comprometieron con el AG a coordinar los sectores económicos, distinguiendo lo comercial de lo financiero. Ambas partes acordaron iniciar las negociaciones para la firma de un tratado de libre comercio que eliminara las barreras arancelarias y no arancelarias del comercio bilateral de bienes y servicios, de acuerdo con las regulaciones de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Para ello, firmaron el Acuerdo Interino sobre Comercio Exterior y Cuestiones Relacionadas con el Comercio, que —tras su firma el 8 de diciembre de 1997— entró en vigor el 1 de julio de 1998. Este acuerdo estableció las bases para iniciar la negociación de una liberalización comercial amplia con derechos y obligaciones.

Por otro lado, la Declaración Conjunta sobre Excepciones Generales —firmada asimismo el 8 de diciembre de 1997— estableció las bases para la negociación sobre comercio de servicios, movimientos de capital y pagos, y propiedad intelectual. En diciembre de 1999 se concluyeron dos Decisiones del Consejo Conjunto que, derivadas del Acuerdo Interino y del Acuerdo Global, contenían las reglas específicas en materia de liberación comercial, y de movimientos de capital y propiedad intelectual. A estas dos decisiones, como se ha avanzado, se las conoce como el Tratado de Libre Comercio entre la Unión Europea y México (TLCUEM) (Serrano-Caballero, 2008: 100-103).

Según el resultado de estas negociaciones, el TLCUEM quedó compuesto por 11 capítulos: acceso a mercados; reglas de origen; normas técnicas; normas sanitarias y fitosanitarias; salvaguardas; inversión y pagos relacionados; comercio de servicios; compras del sector público; competencia; propiedad intelectual y solución de controversias. El TLCUEM también preveía una fase provisional de liberación gradual del comercio de bienes, a partir de la entrada en vigor del tratado, el 1 de julio de 2000.

La UE representa el 31% de la inversión total en el país, con un total de 185.000 millones de dólares invertidos desde el año 2000 (Gobierno de México, 2021). En 2020, la UE fue el tercer socio comercial de México, después de Estados Unidos (506.900 millones de dólares) y China (81.500 millones de dólares) y representó el 7,8% del comercio total del país. A su vez, México es el undécimo socio comercial de la UE, y representa el 1,5% de su comercio exterior (SRE, 2021c).

México es el segundo socio comercial de la UE en América Latina y el Caribe, por detrás de Brasil. En 2018, el comercio total de bienes entre la UE y México alcanzó los 65.386 millones de euros, con un incremento de 5,8% desde 2017, y las exportaciones de la UE crecieron más rápido que las exportaciones mexicanas. México representó el 1,7% del comercio total del bloque europeo, colocándose como undécimo socio comercial de la UE (Comisión Europea, 2019). Al contrario de lo que sucede con las exportaciones de otras economías de América Latina y el Caribe, en las exportaciones mexicanas predominan los productos industriales, la maquinaria y los equipos de transporte.

Si bien es cierto que el comercio entre ambas regiones había registrado un crecimiento sostenido, con la crisis por la pandemia de COVID-19 se registró una baja del 17%, pasando de 75.000 millones de dólares en 2019 a un poco más de 62.000 millones en 2020. Asimismo, las exportaciones decrecieron de 24.200 millones de dólares a 18.700 millones, mientras que las importaciones pasaron de 51.200 millones de dólares a 41.800 millones (SRE, 2021c).

En lo concerniente a inversión, los miembros de la UE representan el 31,1% de las inversiones recibidas por México en el periodo 1999-2020, con 189.300 millones de dólares, lo que hace de la UE el segundo inversionista más importante en el país. En 2020, en el contexto de la pandemia, la inversión en conjunto de los Estados miembros de la UE disminuyó en un 38% con respecto al año anterior, pasando de 13.700 millones de dólares a 8.400 millones de dólares. Los principales inversionistas europeos son España (73.400 millones de dólares), Alemania (26.900 millones de dólares), Países Bajos (21.300 millones de dólares), Bélgica (21.000 millones de dólares) y el Reino Unido (15.000 millones de dólares) (SRE, 2021).

La inversión europea se ha concentrado en los sectores automotriz, aeroespacial, de bebidas y farmacéutico (SRE, 2021c). En México hay 19.080 empresas con capital proveniente de la UE distribuidas principalmente en Ciudad de México (23,6%), Estado de México (10,8%), Nuevo León (8,6%), Puebla (5,6%) y Jalisco (5,4%) (SRE, 2021b).

## 2.2. Diálogo político

El saldo general del diálogo político es positivo. Los mecanismos del diálogo político están institucionalizados en el Acuerdo Global y en la Asociación Estratégica. El marco institucional está constituido por un Consejo Conjunto a nivel ministerial; un Comité Conjunto a nivel de altos funcionarios, y la posibilidad de crear comités especiales creados por el Comité Conjunto, para ayudarle a cumplir con sus tareas, además del mecanismo de solución de controversias.

El diálogo político aborda temas de interés común y se orienta a la promoción de nuevas formas de cooperación en favor de objetivos comunes. El establecimiento de objetivos se acompañó de un mecanismo que preveía la manera en que se efectuaría el diálogo: mediante contactos, intercambios de información y consultas entre los diferentes organismos de México y la UE. Por otro lado, el Diálogo Político de Alto Nivel se lleva a cabo en los niveles presidencial y ministerial —altos funcionarios—. Se aprovechan al máximo

los canales diplomáticos y los encuentros entre los ministros de Asuntos Exteriores, cuyas modalidades son definidas por las partes. En el caso del diálogo parlamentario, en la Declaración Conjunta sobre el Diálogo a Nivel Parlamentario (anexa al AG, pero sin un verdadero valor vinculante) se dispuso que se efectuaría mediante el contacto entre el Parlamento Europeo y el Congreso de la Unión de México.

En relación al diálogo con la sociedad civil, en el AG no hay una cláusula que incorpore de manera explícita a este actor; solo se menciona a la sociedad civil cuando se refiere a la cooperación en derechos humanos y democracia (DOCE, 1997, art. 39). Sin embargo, una serie de esfuerzos por parte de la sociedad civil ha llevado a incorporarla en actividades que conforman el diálogo político.

La Comisión Parlamentaria Mixta (CPM) ha sido el mecanismo de diálogo bilateral más consistente, pues se ha reunido de manera ininterrumpida dos veces al año desde 2005. La CPM ha fungido como un espacio para profundizar el diálogo parlamentario con el objeto de mejorar las relaciones entre México y la UE y sus Estados miembros, acordar posiciones comunes en la defensa de los derechos humanos y del Estado de derecho, así como para apoyar la realización de proyectos conjuntos en materia económica, científica y educativa (Del Río y Saavedra Cinta, 2018: 45). Como resultado de su trabajo, reunión tras reunión se han emitido declaraciones conjuntas en las que se dirigen recomendaciones a dependencias gubernamentales y órganos de la relación bilateral (<https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/cpm>). Además de generar un foro de socialización entre parlamentarios y ser un pilar para el desarrollo de una memoria institucional, los encuentros de la CPM han tenido efectos positivos. Esto se refleja, por ejemplo, en una visión más articulada en las declaraciones conjuntas, en el fortalecimiento de las relaciones entre México y la UE, y en la identificación de los mejores mecanismos de examen y evaluación del AG (Domínguez y Velasco, 2015: 43).

A través de este mecanismo, los parlamentarios europeos han podido señalar las violaciones a los derechos humanos en México, una cuestión esencial para avanzar en el acuerdo modernizado. Uno de estos casos fue el ocurrido en 2014 con los estudiantes de Ayotzinapa. En virtud de una Resolución del Parlamento Europeo, los parlamentarios se pronunciaron enérgicamente ante la desaparición de los 43 estudiantes, e invocaron los principios que dan origen al Acuerdo Global y a la Asociación Estratégica, referentes al respecto de los derechos humanos y la democracia. Así, condenaron estos hechos e instaron a que se actuase conforme a derecho (Parlamento Europeo, 2014). Además, solicitaron a las autoridades mexicanas actuar “de forma rápida, transparente e imparcial” para detener y juzgar a los responsables de las “inaceptables desapariciones forzadas” de los 43 estudiantes normalistas en Guerrero, México (Rueda, 2015; Reuters, 2014).

Los diálogos sectoriales también son importantes; se celebran en el marco de acción de la Asociación Estratégica UE-México y son un mecanismo de intercambio sobre asuntos de política internacional y regional. Estos diálogos se rigen bajo el AG y el Plan Ejecutivo Conjunto de la Asociación Estratégica. “La función principal de los diálogos sectoriales es constituirse como foros para el intercambio de puntos de vista y mejores prácticas, que

pueden traducirse en acciones de cooperación en temas específicos” (Del Río y Saavedra Cinta, 2018: 39).

El primer diálogo político se celebró en 2014 y desde entonces se han realizado de manera continua, año tras año. Además del diálogo político, dentro de este mecanismo se han llevado a cabo otros diálogos de alto nivel en temáticas específicas como asuntos multilaterales, derechos humanos, medio ambiente, cambio climático, y seguridad y justicia (SRE, 2021).

### 2.3. Cooperación

La cooperación al desarrollo ha sido uno de los ejes más activos sobre el que se ha estructurado la relación entre México y la UE. Representa el tercer pilar del AG y es el más dinámico, y también el que más cambios ha experimentado, ya que en la actualidad se desarrolla en un entorno muy diferente al que existía hace 20 años —cuando entró en vigor el AG— e incluso al de hace una década.

En su momento, el AG apareció como un acuerdo visionario y moderno, que incorporaba en la agenda nuevas áreas de cooperación: derechos humanos, consolidación de la democracia, refugiados, medio ambiente, educación, desarrollo y cohesión social. En su conjunto, dichas acciones han quedado reflejadas en el incremento del intercambio académico, la cooperación científica y el fortalecimiento institucional. La cooperación permitió a ambas partes estrechar sus vínculos, y establecer flujos de conocimientos y experiencias para desarrollar proyectos conjuntos ante los desafíos que plantea el desarrollo. Las políticas de cohesión social y económica representan objetivos prioritarios de la UE para reforzar los factores estructurales que determinan la competitividad y el potencial de crecimiento de las regiones menos favorecidas.

México enfocó su participación en la cooperación en cuestiones específicas —los derechos humanos y la democracia, el papel de los actores no estatales, el medio ambiente, la seguridad nuclear, la salud, y la migración y el asilo—, todas ellas gestionadas por medio de convocatorias de propuestas, en programas regionales para América Latina, y en otros programas europeos como Horizonte 2020, y el Programa Marco en Ciencia y Tecnología. Sin embargo, la desaparición de muchos programas bilaterales de cooperación al desarrollo ha planteado dificultades a la hora de reconducir las relaciones con países de renta media y países de renta media-alta, “graduados” por el Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Por ello se han asumido unas relaciones más horizontales. En el plano birregional, algunos de los programas de los que participa México son: SOCIEUX+, EUROSociAL, EUROCLIMA, EL PACCTO, LAIF y AL INVEST 5.0.

A partir de 2014, la cooperación bilateral entre México y la UE se realiza según un esquema basado en el Instrumento de Asociación, mediante el que ambas partes han manifestado su voluntad política para mantener vínculos de cooperación de alto nivel, recurriendo a

instrumentos como el diálogo político y los diálogos sectoriales en cuestiones de cohesión social, ciencia y tecnología, derechos humanos, democracia y medio ambiente.

### **3. Modernización del Acuerdo Global entre la Unión Europea y México**

La UE y México decidieron explorar las posibilidades de una actualización del AG y, en particular, del pilar comercial, en el contexto de la I Cumbre de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños, y la Unión Europea(CELAC-UE) en Santiago de Chile(2013). Las cláusulas de revisión, establecidas en el AG, no permitieron su actualización. Ese mismo año, en la XII Reunión del Comité Conjunto México-UE, se creó un Grupo de Trabajo compuesto de tres subgrupos enfocados en cada una de las áreas principales de la relación. Su objetivo era revisar las disposiciones del marco jurídico que se podrían ampliar y modernizar, explicando el modo de avanzar en la actualización del AG. Los grupos elaboraron el informe de visión conjunta México-UE, que identificó que era necesaria una actualización reglamentaria para evitar que medidas no arancelarias —además de la aparición de nuevos marcos normativos y políticos en México y en la UE, en áreas como la agricultura, las telecomunicaciones, los derechos de propiedad intelectual y la competencia— frenaran el avance del comercio y la inversión entre ambas partes. El informe se adoptó en la Séptima Cumbre México-UE en Bruselas, en junio de 2015.

En septiembre de ese mismo año, el Comité Económico y Social Europeo adoptó un Dictamen, la Revisión del Acuerdo de Asociación entre la UE y México, acerca del pilar comercial del AG, en el que señalaba las siguientes cuestiones: la importancia de la participación de la sociedad civil, la obligatoriedad de que se firmasen y ratificasen los convenios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y la relevancia de incluir capítulos sobre derechos de propiedad intelectual (en particular, la inclusión de la indicación geográfica) y sobre la protección de las inversiones para sustituir los tratados bilaterales de inversiones vigentes (Grieger, 2020: 9).

En diciembre de 2015, la Comisión Europea presentó un primer borrador de la Decisión del Consejo o Mandato de negociación. También presentó un estudio de impacto que señalaba que la modernización del AG tendría efectos positivos para ambas partes, en términos de aumento del PIB, exportaciones, salarios de trabajadores, ganancia de competitividad y mejora de la posición relativa tanto de México como de la UE. La modernización del AG era significativa porque trataba de reflejar la voluntad política de México y de la UE para proporcionar un marco normativo actualizado en áreas de interés común que: a) no fueron contempladas en el Acuerdo Global, b) fueron contempladas en el Acuerdo Global de manera limitada, o c) necesitaban adaptarse a las transformaciones internas en México, en la UE y en el ámbito internacional (Del Río y Saavedra, 2018).

La modernización del AG se insertó en la agenda comercial de la Comisión Europea Comercio para Todos, adoptada en octubre de 2015, que se formuló en el marco de las negociaciones comerciales con EE.UU. y Canadá. Esta agenda trataba de profundizar en la liberalización

del comercio multilateral y en la introducción de un tribunal de resolución de controversias en inversiones, en cuanto el comercio inclusivo y coherente con el respeto de los derechos humanos representa uno de los valores básicos de la Unión en su estrategia comercial (Comisión Europea, 2015).

Esta reorientación se ha ampliado aún más para incluir la preocupación por el medio ambiente. De este modo, la estrategia comercial de la UE defiende el uso de acuerdos comerciales y programas comerciales preferentes para promover el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el comercio justo y ético, la lucha contra la corrupción y la mejora de la responsabilidad de las cadenas de suministro en todo el mundo. Estas cuestiones respondían entonces al hecho —ampliamente reconocido en la actualidad— de que las actividades empresariales “afectan al interés público y pueden afectar a una serie de derechos humanos” (Wouters y Hachez, 2009: 301-316).

A este respecto, en 2017, la Comisión Europea publicó la Comunicación “Una política comercial equilibrada y progresista para encauzar la globalización” (COM (2017) 492 final). Se basaba en la idea de que “el comercio mundial es un factor clave para la Unión Europea competitiva y próspera”, pero matizaba que “es preciso dar forma al comercio mundial de forma proactiva y gestionarlo para que sea justo, refleje nuestros valores y siga estando firmemente enraizado en un sistema basado en normas”. El objetivo de la UE es desarrollar una política comercial transparente y responsable, que beneficie a todos los ciudadanos y ofrezca soluciones modernas para las realidades de la economía actual, en plena mutación tecnológica.

El objetivo principal de esta política es constituir “nuevas asociaciones comerciales para establecer normas progresivas de comercio mundial, y utilizar la política comercial para promover los valores universales en lo que respecta a la protección medioambiental, social y laboral y a los derechos fundamentales, así como preservar el derecho a legislar en pro del interés público” (WT/TPR/S/395/10, 2019: 10).

Algunos de los factores que impulsaron en 2016 las negociaciones entre México y la UE —destinadas a modernizar del pilar comercial del AG— fueron los profundos cambios que, desde el año 2000, se habían producido en la política mundial de comercio e inversiones. Además, tanto la UE como México habían adoptado en ese periodo una variedad de nuevos acuerdos de comercio e inversión con terceros países, que contenían innovaciones técnicas y legales. Asimismo, ambas partes tenían la necesidad de reforzar la Asociación Estratégica” y homologar su posición en cuestiones como el cambio climático, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, la seguridad, las operaciones de mantenimiento de la paz, la lucha contra la delincuencia transnacional organizada y la migración (Delegación de la UE-México, 2021).

Durante el gobierno del presidente Enrique Peña Nieto (2012-2018), México llevó a cabo un conjunto de reformas estructurales (Pacto por México) que abrieron sectores clave que antes estaban cerrados a la inversión extranjera —como la energía y las telecomunicaciones—, lo que creó oportunidades de negocio para las empresas de la UE. En mayo de 2016, el secretario de Economía de México, Ildefonso Guajardo Villarreal, y la comisaria de

Comercio de la UE, Cecilia Malmström, informaron del inicio formal de las negociaciones para modernizar el AG. En total, se realizaron diez rondas de negociaciones.

Las negociaciones referidas a la concertación política/diálogo político y a la cooperación acabaron a finales de 2017. El 21 de abril de 2018, se anunció la conclusión de las negociaciones de la modernización del AG: ambas partes afirmaron que, tras dos años de negociaciones, se había alcanzado un acuerdo de principio, también sobre el pilar comercial modernizado del AG. A pesar de ello, aún quedaban algunos aspectos técnicos por cerrar en esta parte comercial, como los relativos a las denominaciones geográficas y las compras públicas subestatales. Finalmente, el 28 de abril de 2020, la UE y México concluyeron sus conversaciones al ponerse de acuerdo sobre el último elemento: el acceso de la Unión a los mercados subfederales de contratación pública de México (Grieger, 2020: 10). Así, el nuevo acuerdo entre la UE y México contemplaba “aspectos políticos, económicos y de cooperación con el objetivo de fortalecer el diálogo político, incrementar los flujos comerciales y de inversión y de elevar la cooperación técnica y científica para el beneficio de ambas partes” (SE, 2018).

La viabilidad del nuevo acuerdo y su entrada en vigor depende de un proceso de ratificación complejo. Tras las depuraciones legales y traducciones, el texto final se someterá a la aprobación del Consejo Europeo y de su institución homóloga en México, y será presentado al Parlamento Europeo para su aprobación. El nuevo acuerdo tiene un carácter mixto, lo que significa que, en materia comercial, la UE tiene competencias exclusivas en algunos temas, y sus Estados miembros, en otros, de ahí que las distintas partes del acuerdo puedan entrar en vigor en diferentes momentos.

Por ello, es posible que el nuevo acuerdo se fragmente y entre en vigor provisionalmente: primero podría hacerlo la parte comercial sobre la que la UE tiene competencias exclusivas, cuando sea ratificado por el Consejo de la Unión y el Parlamento Europeo. Los otros dos pilares, el del diálogo político y la cooperación —que incluyen asuntos políticos tales como “el respeto y promoción de los derechos humanos, derechos laborales y ambientales, libertades fundamentales y Estado de derecho, entre otros”—, entrará en vigor cuando sea ratificado por los parlamentos nacionales de la UE. Esta propuesta de la Comisión Europea está en consonancia con la decisión del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas sobre el Acuerdo de Singapur de 2017.

En la actualidad (a marzo de 2022), la entrada en vigor del nuevo acuerdo entre la UE y México se ha ralentizado por problemas de tipo técnico, pero —a dos años de la firma del acuerdo de principio en materia comercial— todo parece indicar que entrará en vigor en este año 2022.

### **3.1. Acuerdo de principio de la modernización del Acuerdo Global**

El acuerdo modernizado está conformado por 31 capítulos, un protocolo en materia anti-corrupción y una serie de anexos integrados en seis partes. El nuevo acuerdo tiene como objetivo “favorecer los intercambios de bienes y servicios entre México y la UE, así como

las inversiones y el acceso a las empresas a los mercados de una y otra región” (Grieger, 2020: 5). El acuerdo eliminará muchos de los aranceles de aduana sobre el comercio de bienes y servicios entre la UE y México. Además, ha dejado libre de derechos prácticamente todo el comercio de mercancías entre la UE y México. En el sector agropecuario, más del 85% de las líneas arancelarias estarán plenamente liberadas; un 10% se comercializará con un paso de desgravación máximo a siete años (atún, arroz, harinas, trigo, lactosa, chocolates, extractos de Malta, pastas, galletas, etc.), y un 4% recibirá tratamientos especiales (reducciones parciales, plazos largos, exclusiones). Los productos sensibles para México (productos lácteos, carne, manzanas o melocotones, entre otros) seguirán estando sujetos a restricciones específicas (incluidos contingentes y contingentes arancelarios).

Prácticamente todo el comercio de mercancías entre la UE y México, incluidas las del sector agrícola, estará exento de derechos de aduana. El acuerdo ha incluido un capítulo sobre el bienestar animal y la resistencia a los antimicrobianos, que sienta un precedente innovador para la política comercial internacional y de la UE, así como para el bienestar animal. Cabe recordar que México es el cuarto productor de huevos (la mayoría, de gallina) y el séptimo en carne de ave, de modo que en esta cuestión es un país clave que podría impulsar la cooperación en la aplicación de las normas de la Organización Mundial de la Salud Animal (Grieger, 2020: 11).

El acuerdo modernizado protegerá, asimismo, las indicaciones geográficas, en particular, la de los productos alimenticios y bebidas característicos de cada parte. En el caso de México se protegen 20 indicaciones geográficas de productos alimenticios (el mango ataúlfo, el café de Veracruz, la vainilla de Papantla, las artesanías como Talavera...). En el caso de la UE se protegen 340 indicaciones —champán, jamón de Parma, vinagre balsámico de Módena, queso manchego... — además de la protección que ya existe para las bebidas alcohólicas de la UE con arreglo al acuerdo sobre bebidas espirituosas de 1997, modificado en 2020 (Grieger, 2020: 11).

En consecuencia, la UE y México protegerán recíprocamente casi 600 indicaciones geográficas. Hay que señalar que, en 2018, se estableció un procedimiento de registro especial para la protección de las indicaciones geográficas mediante enmiendas a su Ley de la Propiedad Industrial (Grieger, 2020: 11). Además, el acuerdo contempla la protección y aplicación de derechos de propiedad intelectual que van más allá de lo establecido en los acuerdos sobre aspectos de derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC), tales como derechos de autor, derechos afines, diseños industriales y secretos comerciales. Estos aspectos se benefician de normas acordes con los reglamentos más recientes de la UE (Reglamento (UE) 2019/1753 del PE y del Consejo de 23 de octubre de 2019), tras su adhesión al Acta de Ginebra del Arreglo de Lisboa, relativa a las denominaciones de origen y las indicaciones geográficas (Grieger, 2020: 10).

También se simplifican los procedimientos aduaneros, lo que beneficiará asimismo a la industria europea, incluidos el sector farmacéutico, el de la maquinaria y el del equipamiento de transporte. El acuerdo también presta atención a la revisión de las reglas de origen para

incluir la transparencia y la cooperación en medidas sanitarias y fitosanitarias con los socios comerciales comunes (Grieger, 2020: 11).

En el capítulo de los servicios se ha incluido el comercio de estos, como los mercados financieros, el comercio electrónico, las telecomunicaciones, postales y mensajería, y el transporte. En el sector de las compras públicas, ambas partes han extendido su cobertura a nivel estatal. Además, se ha introducido un capítulo sobre comercio digital, que propone la eliminación de las barreras innecesarias al comercio en línea —como el cobro de derechos de aduana al descargar una aplicación— y el establecimiento de reglas claras para proteger a los consumidores en línea. El nuevo acuerdo incluye a las pequeñas y medianas empresas (pymes); el reconocimiento mutuo de las cualificaciones profesionales, y el fomento de la transparencia, la anticorrupción y el desarrollo sostenible (CEIGB, 2020).

En lo que respecta al capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible, se establece un marco de cooperación para la gestión sostenible de la cadena de suministro y el uso sostenible de la diversidad biológica; además, se suscribe un compromiso en materia de combate al cambio climático (CEIGB, 2020: 8). Ninguna de las partes puede rebajar sus normas ambientales o laborales con la intención de atraer inversiones. Además, conservan el derecho de regular para lograr objetivos de políticas públicas, y aplican de manera efectiva los convenios fundamentales de la OIT y los acuerdos multilaterales sobre medioambiente (Grieger, 2020: 11).

Al igual que en los capítulos relativos al “comercio y desarrollo sostenible” contemplados en otros acuerdos comerciales preferenciales de la UE, las controversias entre las partes se regirán por acuerdos no vinculantes de solución de controversias que se aplican de forma horizontal a todo el acuerdo, y que imposibilitan imponer sanciones especiales. Este es uno de los capítulos más innovadores del nuevo acuerdo, dado que se establecen los objetivos para construir una relación comercial más abierta y justa, y en la que los valores de desarrollo sostenible se vinculan con el motor del comercio.

Igualmente, el nuevo acuerdo incluye el principio de precaución y fija los compromisos de las partes en la aplicación del Acuerdo de París sobre cambio climático (2015). Asimismo, moderniza los capítulos de las reglas de origen en lo concerniente a medidas sanitarias y fitosanitarias, y respecto a los derechos de propiedad industrial.

Además, es el primer acuerdo de la UE que contiene disposiciones sobre lucha contra la corrupción —en los ámbitos del comercio y la inversión, y en los sectores públicos y privado (Boletín Económico ICE, 2021: 158)—, a través de la promoción de la integridad en dichos sectores, el mejoramiento de los controles internos, la auditoría externa y la información financiera. También se fortalece la lucha contra la corrupción introduciendo el cumplimiento de disposiciones de diversos instrumentos internacionales, e incluyendo medidas para luchar contra el soborno y el blanqueo de capitales (en particular, de la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, que entró en vigor en 2005).

En el capítulo sobre energía y materias primas, el acuerdo establece normas relativas a la adopción de procedimientos de autorización transparentes y no discriminatorios que garan-

ticen el acceso de las empresas de la UE a los mercados mexicanos de hidrocarburos y de energías limpias.

El acuerdo también contempla un capítulo relativo a la liberalización y la protección de las inversiones. De este modo, mejora las condiciones para invertir e incluye el nuevo Sistema de Tribunales de Inversiones de la Unión que deberá garantizar la transparencia y el derecho de los gobiernos a regular en favor del interés público. Asimismo, garantiza que México y la UE colaboren en la creación de un Tribunal Multilateral de Inversiones de carácter permanente (Grieger, 2020: 12). Una de las principales consecuencias de la inclusión de este capítulo será que se blindarán las privatizaciones y reformas proempresariales en el sector petrolero y gasífero de México (Olivet y Pérez-Rocha, 2016).

El nuevo acuerdo será el cuarto acuerdo comercial firmado de la UE que incluya un tribunal permanente para la solución de controversias entre las partes y los inversionistas, después de los firmados con Canadá (2016), Singapur (2018) y Vietnam (2019). Este mecanismo está conformado por dos instancias y árbitros permanentes. Con él se garantizará la protección de las inversiones extranjeras y se fortalecerá su certidumbre. Hay que señalar que este mecanismo sustituirá a los acuerdos bilaterales de promoción y protección recíproca de inversiones (APPRI). México tiene 16 acuerdos bilaterales de inversiones con países de la UE, que serán sustituidos por uno solo, elevando el nivel de las inversiones (Grieger, 2020: 12).

Otro capítulo innovador es el que hace referencia a la contratación pública, un área crítica para las inversiones. Ambas partes han acordado garantizar acceso a la contratación pública de modo recíproco.

El acuerdo incorpora disciplinas de nueva generación, en materia de transparencia, equivalentes a las establecidas en el Acuerdo de Contratación Pública en el marco de la OMC, del que México no forma parte (Grieger, 2020: 11). México acordó abrir, por primera vez, el acceso a la compra más allá del nivel federal, con 14 Estados dispuestos a abrir sus mercados de contratación a las empresas de la UE (Drazen y Blenkinsop, 2020; Domínguez, 2020: 6).

Además, el acuerdo modernizado entre la UE y México incorpora un apartado cuyo objetivo es reducir la pobreza e intensificar la cohesión social, contribuyendo así al cumplimiento de la Agenda 2030, en la que esta es un elemento indispensable. En este sentido, la cohesión social es un eje estratégico de las relaciones de cooperación entre México y la UE (UE, Delegación en México, 2021: 2).

Finalmente, el acuerdo renovado entre la UE y México está obligado a alinearse con los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (2015), la Agenda de Acción de Addis Abeba sobre financiación al desarrollo (2015), el Acuerdo de París sobre el Cambio Climático (2015), el nuevo Consenso sobre Desarrollo (2017) y la Estrategia Global de Política Exterior y de Seguridad de la UE (2016).

### 3.2. Impacto potencial del acuerdo comercial y de inversiones

Los efectos del acuerdo modernizado pueden estimarse de forma indirecta. Los avances y logros dependerán de la combinación del nuevo marco jurídico, de la voluntad política de los gobiernos para maximizar su potencial y de las acciones de los agentes económicos para aprovechar las oportunidades del comercio y la inversión (Domínguez, 2020: 3). Las estimaciones del acuerdo, basadas en las tendencias económicas actuales y en los posibles incentivos que las innovaciones jurídicas aportan a la relación, son positivas. Una de las tendencias positivas más importantes es la del crecimiento constante del volumen de las corrientes comerciales entre la UE y México. A diferencia de Brasil —la mayor economía latinoamericana, y el principal socio comercial de la UE en América Latina durante décadas—, el comercio entre la UE y México ha aumentado hasta el punto de que México se convirtió en 2018 en el undécimo socio comercial de la UE, desplazando a Brasil, que cayó al decimotercer lugar (SIA, 2019; Domínguez, 2020: 4).

Respecto al pilar económico, LSE Consulting realizó en 2017 una evaluación de impacto sobre la sostenibilidad del acuerdo titulada “Sustainability Impact Assessment in Support of the Negotiations for the Modernization of the Trade Pillar of the Global Agreement with Mexico” (SIA, por sus siglas en inglés). Esta evaluación, cuya versión inicial es de 2017 y la final de 2019, analizó el potencial económico, social y ambiental de la modernización del acuerdo, y la principal conclusión a la que se llegó es que habría un beneficio para ambas partes: las exportaciones totales de bienes y servicios de la UE a México podrían incrementarse en un 17%, en el escenario conservador, y en un 75% en el escenario más ambicioso. Por su parte, las importaciones de bienes y servicios procedentes de la UE podrían aumentar en un 9,3%, en el escenario más conservador, y en un 32,5% en el escenario más ambicioso. Igualmente, en el escenario más ambicioso, el PIB de la UE aumentaría en 1.800 millones de euros, mientras el PIB de México aumentaría en 6.400 millones de euros (SIA, 2019: 4; Domínguez, 2020).

Esta evaluación también mencionaba que la modernización del AG permitiría que el 99% del comercio de mercancías entre la UE y México estuviesen libres de aranceles. Según valoraciones de la UE, el ahorro para los exportadores comunitarios se estimaba en 100 millones de euros al año, resultado de los cambios arancelarios, esencialmente por el impacto de la inclusión de productos alimentarios y bebidas (SIA, 2019: 5). Además, el SIA preveía que, por cada 1.000 millones de euros de exportaciones a México, se podrían crear 14.000 empleos en Europa. En el escenario conservador, las estimaciones de los cambios intersectoriales en el empleo son mucho más bajas, tanto para la UE como para México: aproximadamente 5.000 empleos no cualificados y 2.800 puestos de trabajo cualificados en la UE, y alrededor de 21.000 empleos no cualificados y 4.500 cualificados en México (SIA, 2019: 5).

El SIA sugería liberalizar el comercio para mejorar la gestión de la energía e impulsar las energías renovables. Esta liberalización en dichas áreas promovería su desarrollo y fortalecería el intercambio de tecnología verde entre la UE y México, favoreciendo una transición hacia las energías verdes. También se señalaba la importancia del capítulo sobre contratación pública y las disposiciones para garantizar el acceso recíproco, tanto de las empresas de la UE como de México, a los mercados de contratación pública. México, como se ha

indicado, abriría así por primera vez sus mercados, no solo a escala federal, sino también subfederal, lo que crearía nuevas oportunidades de negocio.

Respecto al capítulo sobre desarrollo sostenible —que apela a la implementación del Acuerdo de París y a una promoción comercial que contribuya a la descarbonización de las economías—, un estudio de PowerShift y Transnational Institute (TNI) señala que falta un mecanismo de sanción para los casos en que se incumpla el marco internacional medioambiental o se cometa una violación de los derechos humanos. Así, aunque el acuerdo añade un capítulo de disposiciones sociales y medioambientales, la posibilidad de que las personas afectadas responsabilicen a los inversionistas de violaciones en materia de medio ambiente, derechos humanos o normas laborales no está consolidada. En este sentido, el SIA ya recomendaba fortalecer los mecanismos de comercio y desarrollo sostenible, en virtud de sus efectos positivos en la implementación del marco internacional medioambiental, en el cumplimiento de las normas laborales y en la protección de los derechos humanos en México.

Por otra parte, el estudio de PowerShift y Transnational Institute menciona que el AG es el primer acuerdo que incluye un capítulo para la protección de las inversiones que la UE haga, como bloque, en un país de América Latina. Este capítulo permite blindar los intereses privados mediante el sistema judicial de inversiones (ICS, por sus siglas en inglés). Como ejemplo del tipo de situaciones que podrán resolverse con este capítulo, cabe referirse a los siguiente: en la actualidad México es el segundo país del mundo que más demandas ha recibido ante tribunales de arbitraje de inversiones por medidas tomadas en el contexto de la crisis de la COVID-19, en concreto, por imponer restricciones a la producción de energías renovables después de la caída en la demanda de electricidad causada por la pandemia.

El gobierno emitió dos resoluciones por las que suspendía la entrada en operación de plantas de energías renovables y que, en medio de la pandemia, limitaban la generación por centrales eólicas y fotovoltaicas. Estas medidas afectaron a empresas transnacionales energéticas europeas: tres españolas (Iberdrola, Naturgy y Acciona), una italiana (Enel) y otra francesa (Engie). También afectaron a empresas canadienses (ATCO) y estadounidenses (Finley Resources Inc., MWS Management, Prize Permanent Holdings, entre otras), que habían invertido en el sector de energía renovable en México. El país se enfrenta a nueve demandas de inversionistas europeos ante el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias relativas a Inversiones (CIADI). El gobierno ha argumentado que los cambios introducidos —que dan mayor poder al gobierno para controlar el mercado energético mexicano— eran necesarios durante la pandemia y estaban destinados a “mantener la seguridad e independencia energética” y a garantizar “el suministro eléctrico”, especialmente de servicios esenciales, como el sistema de salud.

### **3.3. Retos de la aplicación del acuerdo**

Según se ha adelantado, el acuerdo modernizado no se limita a actualizar el pilar comercial, sino que ambas partes se comprometen a cooperar en cuestiones como el cambio climático, los derechos humanos, la lucha contra la pobreza o la corrupción. La cooperación

conjunta para profundizar en estas materias y alcanzar los objetivos comunes será uno de los principales desafíos del acuerdo.

Ciertamente, se prevé que existan diferencias con la agenda climática europea y mexicana. Ya en 2020, la UE envió una carta a la Secretaría de Energía para expresar su desacuerdo y preocupación por el futuro de las energías renovables en México. Pero no parece que la política vaya a cambiar en los próximos años; este es un punto que considerar. Como ejemplo directo, la UE ya ha rechazado ratificar acuerdos comerciales que no se adecúan con su agenda climática, como ha sido el caso del acuerdo con Mercosur, tras la posición expresada en 2019 por el presidente francés Emmanuel Macron. Por su parte, México afronta un conjunto de retos importantes relacionados con el respeto a los derechos humanos y, más específicamente, con las indicaciones de los organismos y organizaciones internacionales para resolver la crisis migratoria en el sur del país y sobre la atención que se brinda a migrantes de paso.

La UE es una de las principales promotoras del desarrollo sostenible en el contexto global; mientras, la orientación de la política energética del actual gobierno federal mexicano dista, por ahora, de perseguir estos fines. Un asunto que ha llamado la atención internacional es la iniciativa de reforma eléctrica en México que ha lanzado el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador para dismantlar la reforma energética de 2013. El cambio de reglas del mercado eléctrico que se ha propuesto, que favorece a las centrales eléctricas de la estatal Comisión Federal de Electricidad (CFE), aumenta la incertidumbre regulatoria, limita la libre competencia y golpea tanto a la inversión privada en el sector energético como al uso de energías renovables. Se trata de una modificación material de las reglas del sector —que hasta ahora han atraído inversión nacional y extranjera— que crea importantes riesgos de solvencia para las inversiones del sector privado en la generación de electricidad.

En este sentido, se pueden señalar dos momentos cruciales en 2021: 1) el 1 de febrero de 2021, cuando se presentó ante el Congreso de la Unión el proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica para trámite preferente (Poder Ejecutivo Federal, 2021), y 2) el 30 de septiembre de 2021, día en el que se presentó la iniciativa para reformar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución mexicana (Poder Ejecutivo Federal, 2021b).

Varias disposiciones de la reforma eléctrica propuesta pueden violar la Constitución mexicana —incluidos los derechos a un medio ambiente sano, un desarrollo nacional integral y sustentable—, además de que cabe considerar que actúan en contra de la competencia. La reforma eléctrica también viola los derechos otorgados por México a los inversionistas extranjeros. Frente a este panorama, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) ha subrayado que la reforma constitucional favorece a la CFE, al limitar la participación de la industria privada en el mercado eléctrico mexicano y dismantlar la estructura institucional regulatoria del actual mercado eléctrico. Además, la reforma reduce la competitividad del país —al elevar los costos de la electricidad para los hogares y las empresas mexicanas—, daña el medio ambiente y atenta contra el Estado de derecho en un sector clave para la economía nacional (IMCO, 2021: 1). Debe subrayarse que la reforma propone la elimina-

ción de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), de manera que sus atribuciones sean traspasadas a la Secretaría de Energía. El IMCO menciona que con esta reforma la CFE se fortalece, pues se le otorga el 54% de la participación de mercado de generación eléctrica. “Fortalecer a la CFE pasa por reconocer que la empresa no tiene los recursos para ser el único jugador en todos los eslabones de la cadena de valor de la electricidad —generación, transmisión, distribución y comercialización—” (IMCO, 2021).

Esta iniciativa retoma elementos de la reforma a la Ley de la Industria Eléctrica de marzo de 2021, actualmente suspendida por litigios ante el poder judicial. Otra de las implicaciones que mayor crítica ha generado dicha reforma consiste en la eliminación de los Certificados de Energía Limpia (CEL), sin los cuales el cumplimiento de los compromisos que México ha establecido en materia de transición energética en el marco del Acuerdo de París se vuelve inviable (IMCO, 2021).

Esta iniciativa ha generado incertidumbres entre los inversionistas del sector eléctrico. Como consecuencia, estos están trasladando sus proyectos a Centroamérica y Sudamérica, de acuerdo con la International Chamber of Commerce Mexico (Usla, 2021). Por otro lado, el embajador de la UE en México, Gautier Mignot, ha asegurado que las empresas del sector viven días de incertidumbre, ya que se ha paralizado la inversión privada (Santos-Cid, 2021).

La iniciativa de reforma en la industria eléctrica trasciende al plano internacional. En este terreno, es preciso considerar quiénes son los mayores inversionistas del sector en México y quiénes podrían figurar como competencia. En el interior del país, el papel de las instituciones gubernamentales es defender su propuesta de reforma, donde el Estado llevaría las riendas del sector eléctrico. El propósito consiste en dar un mejor servicio a la ciudadanía, ya que las reformas de gobiernos pasados no han generado grandes cambios que beneficien a la población. El plan es fortalecer a la CFE para que se convierta en la institución eje de este sector; esa es la apuesta.

De este modo, es posible plantear dos escenarios que repercuten de manera directa en la esfera internacional, en el contexto de la guerra comercial entre EE.UU. y China. En el primer escenario —si se aprueba la reforma del sector eléctrico planteada por el gobierno mexicano—, se fortalecerá el papel del Estado en este sector, el cual obtendrá el 54% de la participación de mercado; el 46% restante quedaría en la inversión nacional y extranjera.

Debe quedar claro que EE.UU. es el principal socio comercial de México y que esta reforma representa una bifurcación entre sus intereses económicos y su poder geopolítico. Por un lado, como efecto de la posible aprobación de la propuesta de reforma, se ha generado un clima entre los inversionistas estadounidenses que ha provocado fuga de capitales e incertidumbre con respecto a las inversiones que se mantienen en México. Por el lado geopolítico, la aprobación de la reforma representará, de alguna manera, una barrera a la entrada de inversión internacional, pero no solo de inversionistas de EE.UU., sino también de China, que cada vez se expande más, a pesar de que el modernizado tratado entre México, Esta-

dos Unidos y Canadá (T-MEC) cuente con una cláusula específica que limite las inversiones de países que no tengan un mercado abierto (art. 32 T-MEC). Es decir, la reforma eléctrica mexicana podría, en este sentido, convenir a los intereses geopolíticos de EE.UU., puesto que disminuiría la presencia de China en México, país que es su socio inmediato. Además, la aprobación de una reforma de este tipo podría desencadenar una gran oleada de reformas similares en otros gobiernos actuales de América Latina, que han vuelto a la izquierda.

En el segundo escenario —en el que no se aprobaría la reforma en los términos planteados por el ejecutivo—, seguiría vigente la propuesta del sexenio anterior, en la que este sector se abrió a la inversión extranjera. Por el lado de la inversión, crecerían los niveles de certidumbre de los inversores bajo las reglas que ya conocen. Pero, en el contexto de la guerra comercial entre EE.UU. y China, este país consolidaría su presencia en dicho sector en México y, en consecuencia, en América Latina.

En cualquiera de los dos escenarios, la UE —en línea con el fortalecimiento de su autonomía estratégica— habría de ratificar el acuerdo con México para no quedar como un actor irrelevante entre las potencias que se juegan el poder global, EE.UU. y China.

#### **4. Acuerdos de asociación y nuevos modelos de desarrollo pospandemia**

La crisis provocada por la COVID-19 ha tenido repercusiones económicas, sociales, políticas y geopolíticas que han afectado a aspectos fundamentales de la política exterior de la UE. Esto ha provocado que la Unión deba rediseñar su política comercial en apoyo a sus intereses geopolíticos para hacer frente a EE.UU. y a China. Bruselas se ha propuesto ser más “asertiva”, adoptando nuevas medidas para responder con represalias a “acciones coercitivas”. Así: “La política comercial debe desempeñar el papel que le corresponde en la recuperación de la pandemia de COVID-19 y en la transformación ecológica y digital de la economía, así como en la construcción de una Europa más resiliente en el mundo” (Comisión Europea, 2021).

La política comercial exterior de la UE debe contemplar los desafíos y las tendencias mundiales para mostrar la ambición política de “una Europa más fuerte en el mundo”. Estos desafíos obedecen a la cuarta revolución industrial, al cambio climático y a sus efectos sociales. Con el fin de que la UE sea más fuerte y resiliente, es necesario “aunar la acción interior y la exterior en múltiples ámbitos de actuación, armonizando y utilizando todos los instrumentos comerciales en apoyo de los intereses y de los objetivos de actuación de la Unión, aprovechando sus fortalezas y sus relaciones con sus socios” (Comisión Europea, 2021: 5). Para ello, deberá trabajar en su autonomía estratégica.

La política comercial se centra, pues, en tres objetivos esenciales: a) respaldar la recuperación y transformación radical de la economía de la UE en consonancia con sus objetivos, b) perfilar normas mundiales para una globalización más sostenible y justa, y c) incrementar

la capacidad de la UE para defender sus intereses y hacer valer sus derechos, incluso de manera autónoma cuando sea necesario (Comisión Europea, 2021: 10-11).

La Comisión Europea se esforzará así en el aprovechamiento de los beneficios de la red de acuerdos comerciales bilaterales de la Unión, la cual “facilita el comercio de tecnologías, bienes, servicios e inversiones ecológicas, junto con el cumplimiento firme de sus compromisos referentes al acceso a los mercados y al desarrollo sostenible”. La nueva estrategia trata de apaciguar los ánimos de varios socios de la UE, entre los que se extienden cada vez más los recelos hacia los acuerdos comerciales. Esas reservas no vienen ya solo de Francia o Bélgica, sino también de Austria o de Países Bajos, sucesor natural de Reino Unido en portar la bandera del libre comercio.

Un primer paso para optimizar la autonomía estratégica de la UE es, en todo caso, aprovechar al máximo su política comercial y los acuerdos comerciales, de asociación y cooperación, que mantiene en el mundo y que, actualmente, o bien está modernizando o bien está suscribiendo por vez primera. Y ello bajo la premisa de que la UE puede liderar una transformación comercial y un orden normativo basado en los valores democráticos, la defensa de los derechos humanos, el cuidado del medio ambiente, el compromiso con la Agenda 2030, y la construcción y mantenimiento de un multilateralismo funcional.

La UE tiene una amplia experiencia en la generación de procesos encauzados hacia la creación de un orden normativo e institucional. La propia Unión es producto de un sistema en el que el derecho ha sido el instrumento de facto de su construcción: “Nadie se impone, se requiere mucho diálogo, transacción continua, tener en cuenta a los demás, a muchos Estados, a muchas instituciones” (Mangas- Martín, 2018).

En este sentido, los acuerdos comerciales de última generación de la UE se crean bajo las siguientes premisas: exportar un modelo normativo que incorpore los principios básicos del libre comercio; impulsar la transición digital —a fin de eliminar las brechas tecnológicas—, e incluir normas sociales y medioambientales que las partes deben cumplir para mantener estos acuerdos. El propósito radica en que los beneficios sean mutuos y que, además, los acuerdos contribuyan al cumplimiento de agendas internacionales encaminadas al desarrollo sostenible. Como ejemplos de referencia, el Pacto Verde Europeo y la Estrategia Digital Europea presentan nuevos modelos más sostenibles de crecimiento.

No hay que olvidar que el Pacto Verde es una hoja de ruta en sintonía con los ODS de la Agenda 2030 de Naciones Unidas.

Los acuerdos comerciales de la UE representan un mecanismo de cooperación reforzada para lograr el cumplimiento de sus ambiciones geopolíticas. Además de reforzar sus relaciones con otros países, con estos acuerdos se crean alianzas que asientan un piso firme para construir un orden basado en el comercio y las normas. Para ello, la Comisión Europea ha establecido centrarse en seis ámbitos: “1) reforma de la OMC; 2) apoyo a la transición ecológica y promoción de cadenas de valor responsables y sostenibles; 3) apoyo a la transición digital y al comercio de servicios; 4) refuerzo del impacto reglamentario de la UE;

5) refuerzo de las asociaciones de la UE con países vecinos, candidatos y con África, y 6) refuerzo de la atención de la UE en la aplicación y el cumplimiento de los acuerdos comerciales, y garantía de unas condiciones de competencia equitativas” (Comisión Europea, 2021: 12).

Por otra parte, esta estrategia de la UE se ciñe a las medidas actualmente conocidas y destinadas al fortalecimiento de la implementación y el cumplimiento de los acuerdos comerciales. Destaca la importancia de los mecanismos existentes, como el nombramiento de un director de observancia comercial, el establecimiento de una herramienta de “ventanilla única” y el uso del Plan de Ayuda para el Comercio para respaldar en las economías en desarrollo las mejores prácticas y el correcto cumplimiento de los acuerdos. En el peor de los casos, la introducción de compromisos de sostenibilidad sin mecanismos o procesos efectivos para responsabilizar a los socios comerciales solo sobrecarga los acuerdos con un contenido inaplicable (Blot y Kettunen, 2021).

Sin duda, la participación oportuna de las partes interesadas —cuando proporcionan conocimiento actualizado de sus problemas ambientales críticos— refuerza las dimensiones ambientales, tecnológicas y de sostenibilidad de los acuerdos comerciales. El rigor analítico y una mayor calidad de los datos hacen posible una mejor comprensión del impacto de los acuerdos en las áreas señaladas, con evaluaciones ex post que ayudan a las partes interesadas a monitorear sus efectos y a hacer que su gobierno rinda cuentas.

Además, hay que tener en cuenta el nuevo marco financiero plurianual (MFP) 2021-2027 de la UE, en el que, después de su revisión, la Comisión Europea ha simplificado los instrumentos dedicados a la acción exterior. Así, el nuevo Instrumento de Vecindad, Desarrollo y Cooperación (IVDCI-Europa Global) fusiona la mayor parte de los instrumentos geográficos y temáticos del MFP anterior. Europa Global tiene una estructura financiera innovadora y simplificada para la inversión fuera de la UE. Está basado en el Fondo Europeo de Desarrollo Sostenible Plus (FEDS+), y apoyado por la nueva Garantía de Acción Exterior (EAG, por sus siglas en inglés), que tiene el potencial de movilizar recursos técnicos y financieros que ascienden a 68.000 millones de euros. En esta nueva programación, hay que destacar que el principio de policy first o enfoque de políticas es un “concepto emergente en la acción exterior de la UE, que actualmente solo cuenta con experiencias prácticas de los programas regionales de cooperación técnica de la UE con América Latina y el Caribe” (Jung Altrogge, 2021: 8). Sin duda, este concepto y su práctica serán de vital importancia para la cooperación entre ambas regiones, frente a un nuevo MFP en el que la región latinoamericana no se presenta como una prioridad.

A pesar de ello, el Programa Indicativo Plurianual (PIP) regional para América Latina y el Caribe (2021- 2027) de la Comisión señala que se debe impulsar la aplicación de los acuerdos comerciales y de asociación de la UE con la región, como instrumento mutuamente beneficioso para la recuperación económica. El AG modernizado entre la UE y México es, así, una herramienta relevante para profundizar las relaciones entre ambas partes y brindará oportunidades de cooperación estratégicamente prioritarias para la UE, entre ellas: a) el fomento de una recuperación ecológica, b) la cohesión social y la lucha contra las desigualdades, y

c) la gobernanza democrática, incluidos los derechos humanos, la seguridad, la justicia y la migración (MIP, 2021-2027: 44-45). Estas áreas son las que presentan un valor añadido, ya que pueden convertirse en un motor de cambios significativos para el logro de los ODS, al tiempo que promueven los principios globales de la UE. Todo ello con la participación de actores como la sociedad civil, la academia, expertos, el sector privado y organismos regionales relevantes (MIP, 2021-2027: 44).

En el caso de la modernización del AG, se incorporan puntos clave que pueden contribuir a la autonomía estratégica de ambas partes, en concreto, la participación institucionalizada, la sociedad civil organizada —con un sustento jurídico vinculante— y la Comisión Parlamentaria Mixta del Senado de la República. Estos dos actores han tenido un papel central en el diálogo México-UE. La incorporación de actores al AG modernizado brinda una plataforma de acción que abre una ventana de oportunidad para la exigibilidad de las cláusulas sociales del acuerdo, y para su revisión y evaluación permanentes.

A través del PIP regional para América Latina y el Caribe, la UE apoyará una serie de iniciativas del Equipo Europa (TEI, por sus siglas en inglés) continentales/plurinacionales. Las TEI abordan cuestiones prioritarias y estratégicas sobre las que la UE podría tener un impacto transformador, convirtiéndose en el socio de referencia, junto con los Estados miembros de la Unión, el Banco Europeo de Inversiones (BEI) y las instituciones financieras europeas. La propuesta inicial para la región es la siguiente: el Pacto Verde con un TEI de transición ecológica y un TEI para la cuenca del Amazonas, un TEI para una Alianza Digital UE-América Latina y el Caribe, un TEI para Justicia y Seguridad, y un TEI para sociedades inclusivas e igualitarias (NDICI-Global Europe Programming, 2021: 9).

No obstante, el comercio y las nuevas políticas que tienen que ver con el Pacto Verde Europeo y la sostenibilidad no estarán exentos de problemáticas entre la industria dominante y el cambio que representan (Benjamin, 2021). La “ecologización del comercio” deberá abrir la puerta a leyes nuevas y fuertes, y a instituciones que respalden este cambio, en consonancia con los acuerdos internacionales, tales como el Acuerdo de París y los acuerdos de libre comercio, todo ello en un ambiente de transparencia y equidad (Deere Birkbeck, 2021).

La UE se ha comprometido a trabajar con socios de ideas afines para promover inversiones en conectividad y sostenibilidad, por lo que movilizará 300.000 millones de euros (340.000 millones de dólares) en inversión en infraestructuras pública y privada (inversión contemplada en el periodo 2021-2027). Los proyectos de Global Gateway se desarrollarán y se entregarán por medio de TEI. Las instituciones de la UE y los Estados miembros, junto con sus instituciones financieras y de desarrollo —incluido el BEI y el Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo (BERD)— trabajarán con las empresas europeas, así como con los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado de los países socios (Comisión Europea, 2021). Además, el FEDS+ (2021-2027) pondrá a disposición 135.000 millones de euros para inversiones garantizadas en proyectos de infraestructura y 18.000 millones de euros en subvenciones. La financiación procedente del presupuesto europeo y de las instituciones financieras y de desarrollo asciende a 145.000 millones de euros (Comisión Europea, 2021).

En México, la UE —junto con sus Estados miembros y el BEI— contribuirá con más de 20 millones de euros a la iniciativa Global Gateway para la transición verde en cuatro temas: la economía circular (gestión de residuos, agricultura, gestión del agua); la transición energética (eficiencia energética y energías renovables); la movilidad sostenible y, finalmente, las soluciones basadas en ecosistemas (conservación de los océanos, de la biodiversidad y de los bosques) (Delegación de la UE en México, 2021). Estos son ejemplos de lo que se denomina iniciativas Equipo Europa, en las que se trabaja con los países socios para apoyar una transición verde y digital.

Desde el inicio del mandato de Von der Leyen, las transiciones paralelas —climática y digital— han estado presentes en su Comisión Geopolítica. Con la nueva estrategia Global Gateway, la UE promueve estas transiciones a escala mundial. Global Gateway se presenta, así, como la alternativa al enorme potencial del programa chino Belt and Road. El programa Global Gateway se puede analizar asimismo como una respuesta a los retos que se presentan en el contexto del conflicto geopolítico entre EE.UU. y China.

La UE está definiendo acuerdos de asociación y alianzas estratégicas, variables y flexibles, con diversos países, con el fin de mantener la influencia de su poder normativo y no quedar fuera de la actual disputa geopolítica. En esta línea, resulta relevante su trabajo de cooperación con América Latina por medio de grandes programas regionales, no solo por que repercutan en un solo país, sino porque se trata de iniciativas que se han aprobado en bloque, en el nivel de la CELAC y la UE. A partir de la negociación birregional entre estas organizaciones es posible vislumbrar parte de la respuesta que la UE proyecta hacia el mundo.

Por otro lado, en el marco de su cooperación con la región, la UE ha abierto la proyección de su agenda verde y su agenda azul, en las que ha introducido su nueva programación para la próxima década, impulsando el desarrollo sostenible, la innovación, la transformación digital, el desarrollo de tecnologías, la economía verde y circular, junto con los empleos verdes. De esta manera, aunque tal vez la UE no revierta la balanza de las inversiones de China en la región, la presencia y seguimiento de sus agendas verde y azul en América Latina sí que tendrá un peso cualitativo.

La Alianza Digital entre la UE y América Latina y el Caribe es uno de los puntos más relevantes de la agenda azul, y se refleja, específicamente, en el despliegue del cable de fibra óptica transatlántico (Ella-Link) entre ambas regiones. Este cable pronto se ampliará a varios países latinoamericanos, a través del programa BELLA, y se espera que impulse los procesos de digitalización, los negocios, el comercio, la educación y la investigación científica basada en datos entre las dos regiones. Este proyecto es un buen ejemplo de cómo la UE puede emplear su presupuesto para apoyar la cooperación público-privada birregional en esta área clave.

A su vez, las asociaciones digitales internacionales ofrecerán la oportunidad de articular acciones de investigación con el sector privado, y pueden lograr que la UE lidere proyectos de 6G, empleando la tecnología digital para abordar el cambio climático y los retos medioambientales. En Europa, el Centro de Digitalización para el Desarrollo (CentroD4D) promoverá

asociaciones digitales internacionales centradas en el ser humano, a partir de las iniciativas Equipo Europa para lograr un impacto coordinado (Comisión Europea, 2021: 12).

Cabe señalar que, por su parte, México participó en una iniciativa de adaptación y resiliencia al cambio climático en el Caribe (México-Comunidad del Caribe-FAO), además de en una iniciativa para el fortalecimiento de la seguridad alimentaria (Mesoamérica Sin Hambre), y en la implementación de una plataforma para reforzar el sector turístico, a través de la formación virtual con los países de la Alianza del Pacífico. Por otro lado, a través del programa de cooperación EurosociAL+, se ha promovido el empleo en poblaciones vulnerables y se han apoyado políticas destinadas a proteger a los niños, niñas y adolescentes migrantes en el marco de la Estrategia Binacional Fronteriza Guatemala-México, que tiene por objetivo planificar territorialmente las acciones de ambos países para impulsar su rezagado desarrollo (Delegación de la UE en México, 2021: 2).

#### **4.1. Autonomía estratégica a través del comercio**

La pandemia puede representar un momento clave en la reconfiguración del orden mundial. La crisis sanitaria, y la posterior crisis económica y social han llevado a cuestionar el papel de los gobiernos centrales y de las organizaciones internacionales, regionales e interregionales para hacer frente a los problemas de una manera eficaz. Junto a ello, hay que tener en cuenta que el mundo actual es demasiado complejo para pensar que existe un solo orden hegemónico.

Siendo así, es de especial importancia observar el papel que puede tomar China en la escena internacional. Este país ha pasado de tener una diplomacia estratégica moderada y discreta a una más proactiva y asertiva, que implica la construcción de narrativas autoritarias para reorganizar el orden global, como alternativa a la visión liberal (Chang, 2021: 27-28). Ante la emergencia de nuevas amenazas y desafíos, que obligan a intensificar y reimpulsar la cooperación internacional, la UE tiene la voluntad de “reparar los daños económicos y sociales resultados de la pandemia y preparar el futuro para la próxima generación” (Comisión Europea, 2020). De este modo, ha planteado el desarrollo de su autonomía estratégica hacia dentro y hacia fuera, como parte de un “marco de gestión interdependiente, de responsabilidad compartida y con espíritu asociativo” (Molina-García y Benedicto-Solsona, 2020: 69).

Esta autonomía estratégica implica actuar y cooperar con socios internacionales y regionales, así como una capacidad de acción autónoma en cualquiera de sus competencias (Molina-García y Benedicto-Solsona, 2020). “Parala UE, esto exige una acción más coherente, que combine objetivos y medios en distintas áreas de acción, asumiendo que las cuestiones de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible son también asuntos de política exterior, en una lógica más repolitizada e integrada” (Sanahuja, 2021).

Tras la crisis multilateral y las medidas proteccionistas que mantuvo el anterior Gobierno de EE.UU., la UE ha afrontado el desafío de liderar un nuevo orden basado en normas, que tenga el comercio como base. Esto es importante porque, en última instancia, un sistema de comer-

cio global con bloques competidores deja a la OMC debilitada y propensa a conflictos; ello podría amplificar los crecientes sentimientos proteccionistas y las visiones de suma cero de las relaciones comerciales arraigadas en la lógica de las ganancias relativas. Dado el vacío de liderazgo en el ámbito del comercio mundial, la UE ha de intensificar su enfoque normativo y la construcción de alianzas con otros actores de ideas afines (en especial, con potencias medias), si pretende mantener un orden liberal basado en reglas, de lo que dependen su poder y su prosperidad (Postnikov, 2020).

En este sentido, la Comisión Europea encabezada por Úrsula von der Leyen ha tomado un cariz geopolítico y geoestratégico. La UE mantiene como activo su amplia capacidad de convocatoria global, al estar en el centro de una red mundial de alianzas y al ser uno de los pilares del sistema multilateral. Así, la Comisión propugna una profunda reforma en la OMC, que involucre un sistema de solución de controversias, mientras continúa reforzando sus acuerdos comerciales a fin de defender sus intereses, en estricto apego al derecho internacional (Comisión Europea, 2020: 8-9).

La coherencia de una política comercial que enfatice su visión multilateralista, la provisión de bienes públicos globales y el desarrollo sostenible será un reto que la UE tendrá que afrontar si pretende convertirse en una potencia normativa. De acuerdo con Mangas-Martín, “la UE es ‘la’ potencia exportadora de normatividad en esta era global. Es una potencia normativa, o regulador global, cuyas reglas, con indudables efectos extraterritoriales, contribuyen a la gobernabilidad de la sociedad global” (Mangas-Martín, 2018: 86).

La dimensión normativa fija su atención en la política exterior, ya que, por medio de esta, la UE exporta al mundo los valores que le dieron origen: la democracia, los derechos humanos, la paz y el multilateralismo. Y así lo hace, concretamente, por medio de sus acuerdos comerciales internacionales. Mediante su política comercial, la UE se ha convertido en una “ambiciosa exportadora de normas que impulsa, precisamente, a través de sus acuerdos de libre comercio y/o en el seno de las organizaciones internacionales”, principalmente en foros de carácter multilateral. “Dicha promoción es reflejo de su naturaleza e identidad únicas, pues son las mismas normas que regulan la dimensión endógena del proyecto europeo” (art. 2 y art. 3.1 al 3.4 TUE). Estas normas, a su vez, “definen y articulan su dimensión exógena” (art. 3.5 y art. 21 TUE; Rodríguez-Prieto, 2019: 78). Dicha naturaleza singular y normativa es precisamente la que hace de la UE un auténtico “cambiador de normas” (changer of norms); este es su rasgo diferencial frente a otros actores en la escena internacional.

La capacidad de exportación normativa de la UE está fundamentada en principios de carácter universal, en la medida en que son normas que están reflejadas en instituciones internacionales, y que gozan de reconocimiento en el marco de las Naciones Unidas. Estos principios fundamentales trascienden su naturaleza meramente europea, al ser cosmopolitas, lo que a su vez refuerza sus posibilidades de exportación. El impulso normativo es lo que, en definitiva, puede cambiar el statu quo de la escena internacional (propio del tradicional sistema westfaliano), avanzando hacia un escenario distinto al de la globalización, el cual se asienta en una ideología neoliberal que incide en crecientes desigualdades (Rodríguez-Prieto, 2019: 78). En este sentido, la UE se ha caracterizado por promover, por medio

de sus instrumentos y políticas exteriores, regulaciones que se enmarcan en una “lógica de lo apropiado”, llevando los principios de democracia, derechos humanos y protección/promoción/generación de bienes públicos globales al mundo entero.

La autonomía estratégica se funda en el poder transformador de la UE en la escena internacional, y se caracteriza por la exportación de normas, que toman fuerza en el mismo proceso de integración del proyecto europeo. Si nos atenemos a la definición clásica de la capacidad de una unidad política de proteger sus intereses, tener una visión propia del contexto internacional e influir sobre otras entidades para la resolución de problemas y situaciones que le interesan, la UE es una potencia. De hecho, representa un modo de contribuir a la gobernabilidad de la globalización. Con sus fortalezas y debilidades, la UE ya ha asumido un papel propio y original en la sociedad internacional: una función estabilizadora y de modelo de paz y bienestar, que guía a numerosos pueblos y Estados (Mangas-Martín, 2018: 86).

La UE puede liderar un nuevo sistema que esgrima el comercio basado en normas como estandarte. En consecuencia, puede perfeccionar los acuerdos de libre comercio con capítulos especiales sobre desarrollo sostenible, con cláusulas sociales y laborales, y con todo tipo de mecanismos encaminados a la mejora de las asimetrías económicas. Sin embargo, por muy bien que se reciban estas inclusiones en los acuerdos, si las partes no las implementan ni las hacen cumplir eficazmente, serán vanas. “Lamentablemente, este es el ámbito en el que el régimen de política comercial de la UE ha fallado más” (Blot y Kettunen, 2021).

Con todo, el “efecto Bruselas” es latente e innegable y, como se ha indicado, la influencia reguladora global de la UE se sostiene a través de diferentes vías: acuerdos comerciales, participación central en instituciones internacionales, redes transnacionales y, por supuesto, adopción de reglamentos de la UE, por parte de países y organizaciones, bajo otras modalidades: ya sea participando en préstamos legislativos, replicando instituciones de la UE, citando conceptos y principios legales desarrollados por tribunales europeos o participando en litigios “imitadores” en casos en los que la UE ha actuado primero (Bradford, 2020: 67).

En este sentido, ¿pueden contribuir los acuerdos de asociación a la autonomía estratégica de ambas regiones y al refuerzo del multilateralismo? La UE, como se ha expuesto, es una auténtica entidad “exportadora de normas” que, a través de su acción exterior, ha proyectado sus valores al mundo. Pues bien, en combinación con el enfoque de la autonomía estratégica, podrá reforzar sus estructuras tanto hacia fuera como hacia dentro, recurriendo al comercio como pilar clave.

Por su parte, México comparte estos valores y, tras los 20 años de diálogo político que estableció el AG, mantiene con la UE posicionamientos comunes. En relación a las llamadas de atención por sus casos específicos de violaciones de los derechos humanos, el país ha atendido y emprendido iniciativas de cooperación para mejorar su Estado de derecho. Por el lado comercial, y tras las duras negociaciones, México afronta su diversificación comercial ante el mercado europeo, tras la actualización de su tratado de libre comercio con Estados Unidos y Canadá (NAFTA, por sus siglas en inglés; ahora T-MEC), sus principales mercados y socios comerciales.

## 5. Conclusiones

Con el fin de reforzar su papel geopolítico y reafirmar su poder internacional para lograr una “globalización más responsable y más justa”, así como para contribuir a la transición verde, tecnológica y al desarrollo sostenible en la esfera mundial, la UE está impulsando un nuevo sistema de comercio basado en normas. Asimismo, está trabajando en una mayor cooperación con sus socios comerciales, a través de su amplia red de acuerdos de asociación y libre comercio, un punto clave para avanzar en su autonomía estratégica.

En su relación con México, la modernización del AG partía de tres pilares —comercial, de cooperación y de concertación política—, que se han fortalecido a lo largo de 20 años. En relación al diálogo político, aunque tanto la sociedad civil como la Comisión Parlamentaria Mixta del Senado de la República de México no contaban con un marco jurídico vinculante, han sido dos de los actores que más actividad han proporcionado al diálogo. Estos actores han creado e institucionalizado mecanismos de participación, a los que se ha dotado de cláusulas vinculantes en el AG modernizado.

Por su parte, las instituciones de la UE que participan en el diálogo se han posicionado firmemente ante las violaciones de derechos humanos cometidas tanto en México como en el exterior. Ante ello, México ha asumido las recomendaciones de trabajar en cuestiones de fortalecimiento institucional interno, seguridad, justicia, derechos humanos o violencia de género, entre otras. De esta forma, el pilar de la cooperación también se ha orientado a atender cuestiones cruciales debatidas en los diálogos políticos, de ahí que algunos de los programas en implementación estén relacionados con estas temáticas.

Comercialmente, el nuevo acuerdo entre la UE y México se produce en un contexto diferente al de hace 20 años, debido a la crisis financiera, el poder de China en el terreno comercial, las dudas sobre el liderazgo de EE.UU. y la revolución tecnológica. Por ello, el acuerdo afirma que “reforzará el liderazgo de la UE en la configuración de la globalización mediante el establecimiento de normas comerciales que estén en consonancia con los valores fundamentales de la UE y protegerá los intereses y las sensibilidades de la UE”. Como se ha comentado, la UE pretende que los acuerdos comerciales refuercen la dimensión normativa en el campo del comercio internacional.

Por lo demás, la intensificación de las relaciones económicas y de inversión ha sido una constante entre México y la UE. Su comercio ha crecido cuatro veces desde el inicio del AG y, actualmente, México es el segundo socio comercial de la UE en América Latina y el Caribe, por detrás de Brasil. Para México, la UE representa un actor comercial con el que puede diversificar su economía, y no centrarse solo en su mercado principal. Por último, la modernización del AG representa una base para avanzar en la autonomía estratégica de ambas regiones, reforzar el multilateralismo y articular una estructura normativa internacional que tenga al comercio como elemento principal.

El AG modernizado pertenece a una gama de acuerdos de última generación de la UE que incorporan cláusulas sociales específicas —en derechos humanos, derechos laborales y

medio ambiente—. Para ratificar el AG modernizado, las agendas de ambas partes deben coincidir en puntos cruciales —como la transición ecológica que la UE defiende con el Pacto Verde— e incorporar normativas en sus acuerdos de asociación económica. En este sentido, es importante resaltar la voluntad política de los gobiernos de turno en países que, como México, han negociado la actualización de sus acuerdos con la UE emprendiendo una redefinición de agencias y estructuras encaminada a lograr posiciones comunes respecto de temas cruciales en el ámbito multilateral. La clave se encontrará en el alcance de la apertura comercial para garantizar este crecimiento sostenido.

## Referencias bibliográficas

- ASAMBLEA GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS (AGNU) (2019):** *Comercio internacional y desarrollo, Informe del secretario general.*
- BENJAMIN, L. (2021):** “Renewable Energy and Trade: Meeting the Paris Agreement’s Goals Through a Two-Step Jurisprudential Advance”, *Minnesota Journal of Law, Science & Technology*, 22(1). Disponible en: <https://scholarship.law.umn.edu/mjlst/vol22/iss1/3>.
- BLOT, E. Y KETTUNEN, M. (2021):** “Trade policy review: How green is the future of EU trade?”, *Intitute for European Enviromental Policy* (4 de marzo). Disponible en: <https://ieep.eu/news/trade-policy-review-how-green-is-the-future-of-eu-trade> (consultado el 31 de mayo de 2021).
- BOLETÍN ECONÓMICO ICE (2021):** *Monográfico “El Sector Exterior en 2020”, n° 3136, Ministerio de Industria Comercio y Turismo.* (junio). Disponible en: <http://www.revistasice.com/index.php/SICE/issue/view/782/EL%20SECTOR%20EXTERIOR%20EN%202020>
- BORRELL, J. (2020):** “Por qué es importante la autonomía estratégica europea”, *Blog del AR/VP* (13 de diciembre). Disponible en: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/porqu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea\\_es](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/90260/porqu%C3%A9-es-importante-la-autonom%C3%ADa-estrat%C3%A9gica-europea_es).
- BRADFORD, A. (2020):** *The Brussels effect: how the European Union rules the world*, Oxford University Press. Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (CEIGB) (2017): “Proceso de modernización del Acuerdo Global entre México y la Unión Europea”, Documento de investigación, Ciudad de México.
- (2018):** *Principales aspectos del nuevo tratado de libre comercio entre México y la Unión Europea (TLCUEM): oportunidades, logros y desafíos*, México (3 de mayo). Disponible en: [https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC\\_TLCUEM\\_030518.pdf](https://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_TLCUEM_030518.pdf).
- (2020):** *CPM México-Unión Europea, Comisión Parlamentaria Mixta, México-Unión Europea.*
- CHANG, Y.-Y. (2021):** “The Post-Pandemic World: between Constitutionalized and Authoritarian Orders—China’s Narrative—Power Play in the Pandemic Era”, *Journal of Chinese Political Science*, pp. 27-65. Doi:doi.org/10.1007/s11366-020-09695-3.
- CHANONA, A Y DOMÍNGUEZ, R (2020):** “Las relaciones de la Unión Europea con México y América Central”; en BENEYTO J.A. (dir.); González-Orus, M.; Becerril Atienza, B. (coords.): *Las relaciones de la Unión Europea con áreas regionales y terceros Estados*, Aranzadi, pp. 163-212.
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2010):** “Asociación estratégica México-Unión Europea. Plan ejecutivo conjunto”, Bruselas.
- COMISIÓN EUROPEA (2012):** “Las raíces de la democracia y del desarrollo sostenible: el compromiso de Europa con la sociedad civil en las relaciones exteriores”, *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones* (COM (2012) 492 final).
- (2015):** “Comercio para todos Hacia una política de comercio e inversión más responsable”, *Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, Luxemburgo.*

(2019): “European Union, Trade in goods with Mexico”, Dirección General de Comercio, Bruselas.

(2020A): “El momento de Europa: reparar los daños y preparar el futuro para la próxima generación”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM (2020) 456 final) (27 de mayo). Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0456&from=ES>.

(2020B): *La Comisión Von der Leyen: un año después, Estado de la Unión 2020*, Bruselas. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/von-der-leyen-commission-one-year-on\\_es.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/von-der-leyen-commission-one-year-on_es.pdf).

(2021A): “Revisión de la política comercial. Una política comercial abierta, sostenible y firme”, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones (COM(2021) 66 final) (18 de febrero), Bruselas. Disponible en: [https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b-f4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0010.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eurlex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:5b-f4e9d0-71d2-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0010.02/DOC_1&format=PDF).

(2021B): *EU Partnership Instrument, Service for foreign policy instruments (FPI)*. Partnership Instrument World Map, Bruselas. Disponible en: <https://pimap.eu/>.

CONSEJO EUROPEO (2021): *Política comercial de la UE*. Acuerdos comerciales de la UE (23 de abril). Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policies/trade-policy/trade-agreements/>.

DEERE BIRKBECK, C. (2021): *Greening International Trade: Pathways Forward, Global Governance Centre and the Forum on Trade, Environment & the SDGs (TESS)*, Ginebra.

DEL RÍO, F. Y SAAVEDRA CINTA, R. (2018): “Modernización de los capítulos de diálogo político y cooperación del Acuerdo Global México-Unión Europea”, *Revista Mexicana de Política Exterior*, 112, enero-abril, pp. 33-48.

DELEGACIÓN DE LA UE EN MÉXICO (2021): *Cooperación de la UE y sus Estados Miembros en materia de migración en México*. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/mexico/94265/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-migraci%C3%B3n-en-m%C3%A9xico\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/mexico/94265/cooperaci%C3%B3n-de-la-ue-y-sus-estados-miembros-en-materia-de-migraci%C3%B3n-en-m%C3%A9xico_es)

DIARIO OFICIAL DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (DOCE) (1997): “Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, y los Estados Unidos Mexicanos, por otra”, Bruselas (diciembre). Disponible en: <http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/work/models/bruselas/Resource/1/WEB/marco/Acuerdo%20de%20asociacion%20economica%20L276%2028-10-2000.pdf>.

DOMÍNGUEZ, R. (2020): “La resiliencia en la modernización del acuerdo global UE-México”, *Análisis Carolina* n° 45/2020, Madrid, Fundación Carolina.

DOMÍNGUEZ, R. Y VELASCO, M. (2015): “La actualización del ‘Acuerdo Global’ Unión Europea-México”, *Parlamento Europeo*, Bruselas.

DRAZEN, J. Y BLENKINSOP, P. (2020): “EU, Mexico concludes talks to update the free trade deal”, *Reuters* (28 de abril). Disponible en: <https://uk.reuters.com/article/uk-mexico-eu-eu-mexicoconclude-talksto-updatefree-trade-dealidUKKCN22A2L2>

EUROPEAN INVESTMENT BANK (2021): *Financed projects-Mexico*. Disponible en:

<https://www.eib.org/en/projects/loans/index.htm?q=&sortColumn=loanParts.loanPartStatus.statusDate&sortDir=desc&pageNumber=0&itemPerPage=25&pageable=true&language=EN&defaultLanguage=EN&loanPartYearFrom=1959&loanPartYearTo=2020&orCountries.region=true&count>.

- FERNÁNDEZ-LUIÑA, E. (2013):** *Poder normativo en acción: Europa a través de sus espejos. Relaciones Unión Europea-Sistema de la Integración Centroamericana* (tesis de doctorado), Universidade de Santiago de Compostela, Departamento de Ciencia Política e da Administración, Santiago de Compostela. Disponible en: [https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/10838/rep\\_651.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://minerva.usc.es/xmlui/bitstream/handle/10347/10838/rep_651.pdf?sequence=1&isAllowed=y).
- GARCÍA, K. (2021):** “Judicialización del sector eléctrico: nada para nadie”, *El Economista* (5/09/2021). Disponible en: <https://www.eleconomista.com.mx/empresas/Judicializacion-del-sector-electrico-nada-para-nadie-20210905-0002.html>.
- GOBIERNO DE MÉXICO (2021):** *Modernización del Tratado de Libre Comercio entre México y la Unión Europea (19 de mayo)*. Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/image/file/593829/TLCUEM-inf\\_MODERNIZACION-20200722.jpg](https://www.gob.mx/cms/uploads/image/file/593829/TLCUEM-inf_MODERNIZACION-20200722.jpg).
- GONZÁLEZ-SARRO, I. (2020):** “Veinte años de relaciones estratégicas de la Unión Europea con América Latina y el Caribe (1999-2019): análisis de la evolución de sus ‘tres pilares’ fundamentales”, *Foro Internacional (FI), LX,*, pp. 1121-1167. Doi: <https://doi.org/10.24201/fi.v60i3.2646>.
- GRIEGER, G.(2019):** “El comercio de la Unión con América Latina y el Caribe. Panorama general y cifras. Análisis en profundidad”, Bruselas, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo.
- (2020): “Modernización del pilar comercial del Acuerdo Global UE-México”, Bruselas, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2017/608680/EPRS\\_BRI\(2017\)608680\\_ES.pdf](https://www.europarl.europa.eu/Reg-Data/etudes/BRIE/2017/608680/EPRS_BRI(2017)608680_ES.pdf).
- IMCO (2021):** *Iniciativa de reforma constitucional en materia energética: México necesita competencia en el mercado eléctrico*, CDMX, Instituto Mexicano para la Competitividad A. C. (IMCO). Disponible en: [https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/20211001\\_Iniciativa-de-reforma-constitucional-CFE\\_Boleti%CC%81n.docx.pdf](https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2021/10/20211001_Iniciativa-de-reforma-constitucional-CFE_Boleti%CC%81n.docx.pdf).
- JUNG ALTROGGE, T. (2021):** “Un nuevo ciclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de trabajo, n° 47*, Madrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/un-nuevo-ciclo-en-la-cooperacion-eurolatinoamericana-valores-compartidos-e-intereses/>.
- MANGAS-MARTÍN, A. (2018):** “La potencia normativa de la Unión Europea: sesenta años de integración jurídica”, en E. Nasarre, F. Aldecoa y M. Á. Benedicto (coords.): *Europacomotarea. A los sesenta años de los Tratados de Roma y a los setenta del Congreso de Europa de La Haya*, Madrid, Marcial Pons, pp. 69-87. MIP (2021): “The Americas and the Caribbean. Regional Multiannual Indicative Programme 2021-2027”. Disponible en: [https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9356-americas-caribbean-annex\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/international-partnerships/system/files/mip-2021-c2021-9356-americas-caribbean-annex_en.pdf).
- MOLINA-GARCÍA, M. J. Y BENEDICTO-SOLSONA, M. Á. (2020):** “Autonomía estratégica bajo el prisma de la Estrategia Global Europea: directrices de su marco regulatorio”, *Cuadernos Europeos de Deusto* (62/2020), pp. 59-98. Doi: <https://doi.org/10.18543/ced-62-2020pp59-98>

- NDICI-GLOBAL EUROPE PROGRAMMING (2021):** *Americas and Caribbean Regional MIP*. Disponible en: <https://europa.eu/capacity4dev/file/110633/download?token=lyP-Fz1ZM>.
- OLIVET, C. Y PÉREZ ROCHA, M. (2016):** “Desenmascarados: los derechos corporativos en el renovado TLC México-Unión Europea”, *Ámsterdam, Transnational Institute for Policy Studies*
- PARLAMENTO EUROPEO (2014):** *Resolución del Parlamento Europeo, de 23 de octubre de 2014, sobre la desaparición de 43 estudiantes de Magisterio en México (2014/2905(RSP))*, Estrasburgo. Disponible en: [https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0041\\_ES.html](https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2014-0041_ES.html).
- (2021):** “La Unión Europea y sus socios comerciales”, *Fichas temáticas de la Unión Europea (27 de mayo)*. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/160/la-union-europea-y-sus-socios-comerciales>.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, ANDRÉS MANUEL LÓPEZ OBRADOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2021):** *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica, para trámite preferente*, CDMX, México (1 de febrero). Disponible en: [http://archivos.diputados.gob.mx/portalHCD/archivo/INICIATIVA\\_PREFERENTE\\_01FEB21.pdf](http://archivos.diputados.gob.mx/portalHCD/archivo/INICIATIVA_PREFERENTE_01FEB21.pdf).
- (2021B):** “Iniciativa de Decreto por el que se reforman los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Gaceta parlamentaria*. Cámara de Diputados LXV Legislatura. Palacio Legislativo de San Lázaro (1 de octubre). Disponible en: <http://gaceta.diputados.gob.mx/PDF/65/2021/oct/20211001-I.pdf>.
- PODER EJECUTIVO FEDERAL, ENRIQUE PEÑA NIETO, PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS (2013):** “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”, *Diario Oficial de la Federación* (20 de diciembre). Disponible en: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013).
- POSTNIKOV, E. (2020):** “Normative power meets realism: EU trade policy scholarship at the turn of the decade”, *Journal of European Integration*, 42(6), pp. 889-895.
- RABIELA-BERETTA, A. (2015):** *El acuerdo global entre la Unión Europea y México*, Berlín, FDCL-Verlag. Disponible en: <https://www.fdcl.org/wp-content/uploads/2015/10/EL-ACUERDO-GLOBAL-ENTRE-LA-UNI%C3%93N-EUROPEA-Y-M%C3%89XICO-web.pdf>.
- REUTERS (2014):** “La Eurocámara llama al gobierno mexicano a resolver el caso Ayotzinapa”, *ExpansionMx* (23 de octubre). Disponible en: <https://expansion.mx/nacional/2014/10/23/la-eurocamara-llama-al-gobierno-mexicano-a-resolver-el-caso-ayotzinapa>.
- RODRÍGUEZ-PRIETO, V. (2019):** “La noción de potencia normativa europea y su incidencia en la doctrina española”, *Comillas Journal of International Relations*, n° 16, 065-086. Doi:10.14422/cir.i16.y2019.006. RUEDA, R. (2015): “Eurodiputados cuestionan a senadores por Ayotzinapa”, *El Financiero* (19/02/2015). Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/eurodiputados-arremeten-contra-verdad-historica-de-la-pgr-en-caso-igualada/>.
- SANAHUJA, J. A. (2021):** “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en M. MESA (coord.): *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger*

el planeta. Anuario CEIPAZ 2020-2021, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-96.

(2021): "Pacto Verdey 'Doctrina Sinatra'. ¿Porquésonimportantespara América Latina?", Revista Nueva Sociedad, n° 291 (enero-febrero). Disponible en: <https://nuso.org/articulo/pacto-verde-y-doctrina-sinatra/>.

**SANTOS-CID, A. (2021):** "La Unión Europea afirma que la reforma energética de López Obrador paraliza la inversión", *El País* (2/12/2021). Disponible en: <https://elpais.com/mexico/2021-12-03/la-union-europea-afirma-que-la-reforma-energetica-de-lopez-obrador-paraliza-la-inversion.html>.

**SECRETARÍA DE ECONOMÍA (SE) (2018):** *Libro Blanco de la Política Comercial Internacional 2013-2018, México, Secretaría de Economía*. Disponible en: [https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/librosblancos/Libro%20Blanco%20Pol%C3%ADtica%20Comercial%20Internacional%202013-2018\\_Sin%20Anexos.pdf](https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/librosblancos/Libro%20Blanco%20Pol%C3%ADtica%20Comercial%20Internacional%202013-2018_Sin%20Anexos.pdf).

(2021A): *Comercio exterior (19 de mayo)*. Disponible en: <https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/comercioexterior/fichas/UE.pdf>.

(2021B): *Marco Institucional (mayo)*. Disponible en: [http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/swb/bruselas/Marco\\_institucional](http://www.bruselas.economia.gob.mx/swb/swb/bruselas/Marco_institucional).

**SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES (SRE) (2020A):** *Acuerdo México – Unión Europea en Ciencia, Tecnología e Innovación, México y Unión Europea*. Disponible en: <https://globalmx.sre.gob.mx/index.php/es/cooperacion-ue/6-acuerdo-mexico-union-europea-en-ciencia-tecnologia-e-innovacion>.

(2020B): *XIII Comité Conjunto México-UE, Comunicado Conjunto México-UE (22 de junio)*. Disponible en: <https://www.gob.mx/sre/prensa/xiii-comite-conjunto-mexico-ue?idiom=es>.

(2021): *Mexico and the European Union (19 de mayo)*. Disponible en: <https://globalmx.sre.gob.mx/index.php/es/dialogos-de-alto-nivel-mx-ue/perspectiva-general-dan>.

(2021B): *Mexico and the European Union (17 de mayo)*. Disponible en: <https://globalmx.sre.gob.mx/index.php/es/relaciones-economicas/inversion>.

(2021C): *Mexico and the European Unión, Relación comercial México-UE (17 de mayo)*. Disponible en: <https://globalmx.sre.gob.mx/index.php/es/relaciones-economicas/comercio-bilateral>.

**SERRANO-CABALLERO, E. (2008):** *Pasado, presente y futuro de la cooperación de la Unión Europea hacia México (2000-2006)*, San Luis Potosí, SLP, El Colegio de San Luis.

**SIA (2019):** *Sustainability Impact Assessment in support of the negotiations for the modernization of the trade pillar of the Global Agreement with Mexico*. Disponible en: <https://ec.europa.eu/trade/policy/policy-making/analysis/policy-evaluation/sustainability-impact-assessments/>

**SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMERCIO EXTERIOR (2021):** *Decisiones del Consejo Conjunto México-Comunidad Europea (18 de mayo)*. Disponible en: [http://www.sice.oas.org/trade/mex\\_eu/spanish/index\\_s.asp](http://www.sice.oas.org/trade/mex_eu/spanish/index_s.asp).

**USLA, H. (2021A):** "Sector privado gana amparo contra la Ley de la Industria Eléctrica", *El Financiero* (21/08/2021). Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/nacional/2021/08/09/sector-privado-gana-amparo-contra-la-ley-de-la-industria-electrica/>.

**(2021B):** *“Todavía no se aprueba la reforma eléctrica de AMLO y empresas ya están dejando de invertir en México”, El Financiero (20/10/2021). Disponible en: <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/2021/10/20/todavia-no-se-aprueba-la-reforma-electrica-de-amlo-y-empresas-ya-estan-dejando-de-invertir-en-mexico>.*

# 7. NUEVOS RETOS PARA EL ACUERDO COMERCIAL MULTIPARTES DE LA UNIÓN EUROPEA CON PERÚ, COLOMBIA Y ECUADOR

Alan Fairlie Reinoso

## 1. Introducción

La crisis actual ha impactado en las economías latinoamericanas desde cinco frentes: caída en los precios de *commodities*, salida de inversiones, paralización del turismo, interrupción de las cadenas de valor y reducción de la demanda de los principales socios comerciales (Bárcena, 2020).

En el plano de los acuerdos de integración, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) ha sido una de las más afectadas. Con la pandemia, el comercio intrarregional se ha contraído en -24%, y el coeficiente del comercio intrarregional también se ha reducido, aunque en el escenario prepandemia ya se encontraba por debajo del promedio latinoamericano (CEPAL, 2021). La inversión extranjera directa (IED) ha caído significativamente en países como Perú, Colombia y Ecuador, que suelen concentrar la IED y su canasta exportadora en sectores extractivos (UNCTAD, 2020a).

En esta situación, la integración regional y el comercio son instrumentos indispensables para promover la recuperación de las economías. Estos instrumentos deberían facilitar la transición hacia un nuevo modelo de desarrollo más inclusivo y sostenible. Por ello, se considera estratégico reforzar los lazos con socios como la Unión Europea (UE). En el marco de los acuerdos suscritos, se han incluido cuestiones de integración profunda vigentes en la agenda de desarrollo sostenible, que son claves para acelerar la reactivación y retomar la senda de crecimiento inclusivo en beneficio de la población.

Las relaciones comerciales entre la UE y los países andinos estuvieron sujetas al Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), un esquema arancelario autónomo y temporal, implementado por la UE. Este sistema concedía preferencias comerciales a todos los países en desarrollo, brindando franquicia total o parcial a las importaciones procedentes de países y territorios en desarrollo, condicionado al cumplimiento de requisitos en el ámbito laboral y del medio ambiente.

Posteriormente, el Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) entre la UE y Colombia, Perú y Ecuador se impulsó en el marco del Acuerdo de Asociación Económica (AAE) entre la CAN y la UE. Con este acuerdo, la CAN se situaba en un escenario de negociación más amplio e integral, puesto que incluía de manera constitutiva dimensiones relativas al fortalecimiento de

la democracia, del Estado y sus instituciones, o la formulación de acuerdos de cooperación y asistencia técnica entre los países asociados, entre otras. Ambos bloques establecieron directrices para llevar a cabo la negociación regional.

Del lado de la CAN, se promulgó la Decisión 667, estableciendo el marco legal para la negociación de este acuerdo que formalmente se inició en 2007. Sin embargo, no se logró concretar a causa de la fragmentación de la CAN (por la salida de Venezuela, así como por la posición contraria de Bolivia y Ecuador). Esto llevó a que la UE negociara de forma bilateral con Colombia y Perú y, posteriormente, con Ecuador.

De esta manera, el ACM ha impactado en los flujos comerciales de los Estados miembros, pero también en el desarrollo sostenible, puesto que el ACM no solo incorpora cuestiones comerciales, sino que promueve el equilibrio entre el desarrollo económico y el respeto de los derechos laborales y ambientales, además de propiciar un diálogo abierto con la sociedad civil, a fin de recibir aportes sobre su implementación.

## **2. Impacto del acuerdo en las relaciones económicas**

### **2.1. Impacto a nivel económico-comercial**

La UE es el segundo socio comercial de la comunidad andina, mientras que para el bloque europeo la CAN como mercado supone menos del 1%; su importancia es, pues, relativa. Las exportaciones andinas dirigidas hacia la UE muestran una relativa concentración (SGCAN, 2020); pese a ello, esta canasta de exportaciones es más diversificada, en comparación con otros socios como China.

En el caso de Perú, la UE es el tercer socio comercial; el país concentra el 72% del comercio en España, Alemania, Italia y Países Bajos. Los principales productos peruanos exportados son bienes agropecuarios, minerales y pesqueros, mientras que la UE exporta, principalmente, productos farmacéuticos, acero y vehículos.

En los ocho años de vigencia del Acuerdo Comercial UE-Perú, las exportaciones han disminuido en un promedio anual de -5,4%, dado que los envíos de productos tradicionales se redujeron a una tasa de -11,6%, pero los no tradicionales crecieron en un 5%. Asimismo, el 43,5% del total exportado correspondió a envíos no tradicionales. En este periodo los rubros con mayor crecimiento fueron el agropecuario y el pesquero. Por su parte, en el ámbito de las exportaciones tradicionales, el sector minero tiene una participación superior al 40%.

Adicionalmente, se han evidenciado mejoras en torno a la diversificación de la canasta exportadora, dado que se han generado 1.065 nuevos productos exportados (el 97,8% de partidas se concentraron en el sector no tradicional), y se han creado 4.135 nuevas empresas exportadoras, mayoritariamente micro y pequeñas empresas (88,7%). Asimismo, se han identificado oportunidades comerciales para Perú en el mercado europeo, por medio de

los siguientes productos: café tostado, almendra, jugo de naranja, kiwi, frambuesa y mora (MINCETUR, 2021b).

Para Colombia, la UE es el segundo socio comercial, después de Estados Unidos, con una participación del 11,2%. En el marco de la evaluación que promueve la UE, se destaca que existe un impacto positivo, pero pequeño, del Acuerdo Colombia-UE en el comercio de bienes. Cabe resaltar que, a partir de este acuerdo, se han dado pocos cambios en la composición de exportaciones de Colombia, principalmente a nivel de productos extractivos, y que los beneficios se han acumulado principalmente en aquellos sectores que presentan una ventaja comparativa existente.

Desde la entrada en vigor del acuerdo, la balanza comercial ha sido deficitaria para Colombia. La reducción de las importaciones totales de la UE procedentes de Colombia desde 2013 ha ocasionado que se mantenga un déficit comercial que, si bien se ha estabilizado, aún se mantiene alto.

En el plano de la diversificación de las exportaciones no minero-energéticas, el índice de concentración evidencia que se ha pasado a una menor concentración de mercado en 2020. Asimismo, en el sector de la industria básica y la industria liviana, Colombia presenta una mayor cantidad de productos en los que tiene ventajas comparativas reveladas, en relación con el mercado de la UE. Además, el análisis del comercio intraindustrial —por sector y encadenamiento productivo— muestra que la agroindustria, en primer lugar, seguida de la industria liviana, representan la mayor parte de este tipo de comercio.

Las exportaciones de Colombia a la UE han tenido mejores resultados desde la entrada en vigor del acuerdo (Unión Europea, 2021). Los impactos positivos se concentran en pocos sectores: hortalizas, frutas y frutos secos, y cultivos. No obstante, también se señala un potencial impacto negativo para los pequeños productores del sector lácteo, que compiten con las importaciones de la UE.

Respecto a Ecuador, la UE es el principal destino de sus exportaciones no petroleras (22% en 2020). Estas han sumado un valor promedio equivalente a 486 millones de dólares en el periodo 2011-2021. La balanza comercial no petrolera ha sido positiva históricamente, y se ha profundizado tras el acuerdo. Los principales productos exportados entre 2018 y febrero de 2021 han sido: banano, camarones, enlatados de pescado, flores naturales y cacao (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca del Ecuador, 2021).

El tratado de libre comercio (TLC) entre Ecuador y la UE ha permitido acortar la diferencia arancelaria un 20% con respecto a sus competidores en el ingreso de banano al mercado europeo; además ha incorporado 190 productos nuevos de exportación, y ha implicado el surgimiento de 450 nuevas empresas exportadoras (Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca del Ecuador, 2021). Si bien existe un impacto positivo en el comercio de bienes, se han dado pocos cambios en la composición de exportaciones de Ecuador hacia la UE, y los beneficios se han acumulado principalmente en aquellos sectores que presentan una ventaja comparativa existente y en los servicios.

En el caso de la UE, el Parlamento Europeo (2019) señala que —al igual que los países andinos— el bloque se ha beneficiado del acuerdo, en términos de mejora de acceso al mercado, en las exportaciones de sectores industriales como maquinaria y vehículos, así como en las del sector farmacéutico.

Respecto a las exportaciones de servicios de la UE a los países andinos, están más diversificadas, aunque predominan en todos los casos los sectores de transporte y viajes. Hacia Colombia son viajes, transporte aéreo de pasajeros y tecnologías de la información. En el caso de Perú y Ecuador, se destaca que el bloque mantiene un saldo positivo (Unión Europea, 2021).

En ese sentido, el acuerdo ha tenido un impacto positivo para las exportaciones de todas las Partes; pero es pequeño debido a que, previamente, mediante el SGP, gran parte de los productos habían sido liberalizados.

El análisis de la diversificación y del contenido tecnológico de las exportaciones de los países andinos muestra una reproducción del patrón primario exportador, pese al aumento del número de subpartidas exportadas. En 2019, 61 productos representaban el 90% del valor de las exportaciones totales de la CAN; una situación que no varía significativamente comparándola con el año 2010 (51 productos) (SGCAN, 2020).

Si bien la importancia de los productos exportados por la UE varía entre los socios, las exportaciones de la UE tienden a ser más diversificadas que las exportaciones andinas hacia la Unión. Esto demuestra que el comercio con terceros países es interindustrial. Estas asimetrías muestran el patrón usual de comercio Norte-Sur; por lo tanto, existe una diversificación limitada. Así, el Parlamento Europeo (2018) señala que cabe inferir que el TLC con los países andinos funciona como un mecanismo estabilizador de los intercambios de bienes entre los socios.

Si bien el comercio de estos países con la UE aún tiene una balanza asimétrica —y con patrones Norte-Sur, concentrado en materias primas y recursos naturales—, la UE puede influir en la creación y fortalecimiento de las cadenas regionales de valor e integración regional al tener un rol dinamizador de las exportaciones no tradicionales en la región andina. Asimismo, potenciar dichos flujos de comercio con estos nuevos mercados para las manufacturas y servicios con valor agregado puede favorecer el desarrollo de la industria y otros sectores productivos no extractivos.

Por otro lado, la UE es una de las mayores fuentes de IED en los países andinos (España destaca como uno de los principales), aunque hay una alta volatilidad de los flujos bilaterales entre la UE, y Colombia y Perú, debida a diversos factores que no son necesariamente atribuibles a la aplicación del TLC (Parlamento Europeo, 2019). Sin embargo, la inversión de los países socios en la UE, de manera individual representan menos del 0,1% del total de IED que recibe (Colombia es el mayor inversor de los tres).

## 2.2. Impacto del acuerdo en el desarrollo sostenible

El acuerdo entre Perú, Colombia, Ecuador y la UE estipula la necesidad de promover el comercio bajo un enfoque integral, en aras de contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El Título IX establece consideraciones orientadas a garantizar el cumplimiento de los derechos laborales establecidos por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y los acuerdos internacionales en materia ambiental. Además, indica que se realizarán reuniones con la sociedad civil, interesadas en la aplicación de este capítulo, según procedimientos reglamentados por cada Estado. Los ejes priorizados en las reuniones del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (2020) son: inspección laboral, libertad de asociación, trabajo infantil, diálogo social, informalidad laboral y aplicación de la legislación de protección medioambiental, así como la consulta realizada a la sociedad civil.

### 2.2.1. En el ámbito laboral

En el caso de Perú, se resalta la ampliación de los derechos de los trabajadores agrarios, la cobertura del seguro de vida desde el inicio de la relación laboral y la Ley de Trabajadores del Hogar. También destacan las mejoras en las condiciones laborales en el sector agrario introducido mediante el DU n° 043-2019, que modificó la Ley n° 27360 y la ampliación de la obligatoriedad de brindar seguro de vida al trabajador desde el inicio de la actividad laboral (Comisión Europea, 2020a).

Asimismo, existen avances para el fortalecimiento del sistema de inspecciones a escala nacional mediante la combinación e implementación de las intendencias regionales de la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil) durante 2020, así como el incremento de recursos, tanto en el número de inspectores como en términos presupuestarios. Sin embargo, el número de inspectores de trabajo es aún insuficiente: solo hay 822 para cubrir el 100% del territorio nacional.

Desde la sociedad civil se ha instado al gobierno peruano a fortalecer la Administración de justicia y aumentar las inspecciones de trabajo, en línea con las recomendaciones hechas por la UE, así como el Departamento de Trabajo de Estados Unidos (USDOL, por sus siglas en inglés). En 2017 la sociedad civil peruana presentó una queja respecto al incumplimiento del Título IX, especialmente, en el ámbito de las disposiciones laborales y ambientales. Esto llevó a que, en 2018, la comisionada Malmström remitiera una comunicación al ministro de Comercio Exterior y Turismo peruano. En ella, transmitía las preocupaciones y recomendaciones que existían sobre la implementación del título en lo que respecta a los convenios de la OIT 87 y 98, sobre libertad de asociación, y protección de los derechos de sindicación y negociación colectiva<sup>1</sup>. Se trata de aspectos en los que el gobierno peruano ha venido trabajando.

---

1 Véase: <http://www.redge.org.pe/sites/default/files/20180808%20CECILIA%20MALMSTIRoM-espanhol.pdf>.

Por otro lado, el gobierno peruano avanza en la implementación de la estrategia contra la informalidad laboral y la prevención del trabajo infantil. En términos de trabajo forzoso, se procedió a la ratificación de este convenio y Perú se convirtió en el primer país de la CAN en ratificar dicho protocolo.

En el caso de Colombia, desde el lado oficial se destacan los avances en materia de libertad de asociación, así como la reducción de la informalidad mediante el programa Misión de Empleo. Este tiene como objetivo delinear estrategias e instrumentos de política factibles para mejorar el desempeño del mercado laboral, que se implementarán en el corto, medio y largo plazo (MinTrabajo, 2020). Además, se está impulsando el establecimiento de acuerdos de formalización laboral a través de la Red de Formalización Laboral.

En lo que respecta a la protección y defensa de los líderes y lideresas sindicales colombianos, la fiscalía general de la Nación y la Unidad Nacional de Protección ha dictaminado 966 sentencias de condenas por delitos cometidos contra sindicalistas, marcando un hito histórico para Colombia en este ámbito. En esta línea, bajo el Programa de Protección de la UNP, se ha logrado dar protección a 301 dirigentes o activistas sindicales (la UE ha expresado su preocupación por la proliferación de casos de violencia contra sindicalistas y líderes sociales). De otro lado, están trabajando en el cumplimiento de los compromisos presentados en la IV Conferencia Mundial sobre el Trabajo Infantil, a través de la estrategia nacional para prevenir y eliminar las peores formas de trabajo infantil.

En Ecuador, se avanza en fortalecer las inspecciones laborales: hay un proyecto de cooperación ejecutado con la OIT y el apoyo de la UE que busca asegurar el cumplimiento de las normas de trabajo. Asimismo, se está implementando la Iniciativa Juntos por el Trabajo, que tiene una estrategia de largo plazo para generar empleo, y promover la formalización del trabajo y la lucha contra el trabajo infantil, en el marco del Proyecto de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI).

Sin embargo, existen aspectos que deben revisarse para garantizar la implementación eficaz de este acuerdo. Esto se refleja en las quejas presentadas por los trabajadores del sector bananero sobre el cumplimiento de este capítulo (CEDETRABAJO, 2020), así como en las críticas sobre el derecho a ejercer la libertad sindical y la negociación colectiva de los trabajadores del sector público (Iturralde y Suárez, 2020). La UE ha presentado su preocupación sobre ello en la VII reunión del Subcomité de Comercio y Desarrollo que tuvo lugar del 9 al 12 de noviembre del 2020<sup>2</sup>.

### **2.2.2. Medio ambiente**

En Perú, se han implementado estrategias como Perú Limpio y Perú Natural, así como acciones a favor de la lucha contra el cambio climático, la diversidad biológica, la infraestructura natural y los emprendimientos sostenibles, a través de la promoción de econegocios.

---

2 Véase: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc\\_159256.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159256.pdf).

También se está trabajando en el fomento de la economía circular, en el marco de los planes nacionales de competitividad y productividad. Sin embargo, estos no mencionan el impacto ambiental que ha tenido la reducción de los estándares establecidos por el gobierno para promover la inversión privada. Tampoco se aplican sanciones por los daños ambientales generados por las empresas, sino solo criterios preventivos.

Por otro lado, cabe destacar la implementación de la Ley Marco sobre Cambio Climático y su reglamento, la creación e instalación de la Comisión de Alto Nivel de Cambio Climático, el proceso de actualización e implementación de sus Contribuciones Determinadas a Nivel Nacional (NDC, por sus siglas en inglés) al 2030, la elaboración de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático al 2050 y la gestión sostenible de los bosques.

Colombia ha avanzado en el combate contra la deforestación con la acción del Consejo Nacional de la Lucha Contra la Deforestación, y bajo la operación Artemisa, permitiendo liberar 7.626 hectáreas. Se ha firmado el Pacto Nacional de Economía Circular, que cuenta con 50 actores estratégicos, tanto públicos como privados, que han manifestado su compromiso para la transición hacia un modelo de economía circular. En el caso de la aplicación de la legislación medioambiental en industrias extractivas, existen avances en los pilares para la formación minera en el país y el trabajo articulado. Igualmente, se presentan avances en términos de defensa de la biodiversidad, lucha contra el comercio ilegal y tráfico de fauna, así como en la mitigación del cambio climático.

Por su parte, Ecuador ha lanzado el Pacto Nacional de la Bioeconomía, pos-COVID-19 Green Recovery For Food Security, además de la Asesoría Técnica para la Recuperación Económica Verde. En ese sentido, está realizando esfuerzos para implementar el código orgánico ambiental y su reglamento, para fortalecer una nueva estructura orgánica que responda a las necesidades regulatorias para la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, y para lograr la repartición justa y equitativa de sus beneficios.

En relación con las actividades que lleva a cabo para mitigar los efectos del cambio climático, destacan: el Plan de Implementación de la Contribución Determinada Nacional, el desarrollo de la Estrategia de Financiamiento Climático, el desarrollo del Plan Nacional de Mitigación y el desarrollo del Plan Nacional de Adaptación. Un aspecto sujeto a crítica es el de la flexibilización de las normativas ambientales, especialmente en sectores que han sido dinamizados por el acuerdo comercial con la UE, como el camarónero, el mismo que se estaría beneficiando de una exención en la regulación secundaria respecto a la prohibición de la expansión de actividades productivas en zonas de manglar (Iturralde y Suárez, 2020). Al respecto, en 2019 la UE notificó a Ecuador la necesidad de reforzar el control de la expansión de actividades como la pesca ilegal<sup>3</sup>. En respuesta a ello se creó el Comité de crisis de tarjeta amarilla<sup>4</sup>, a fin de mejorar el control y vigilancia de los productos de exportación, y se puso en marcha el Sistema Integrado de Pesca para realizar un control de la trazabilidad

---

3 Comisión Europea (2019): “La Comisión notifica a la República del Ecuador la necesidad de intensificar la acción para luchar contra la pesca ilegal” (nota de prensa, 30 de octubre).

4 Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca del Ecuador (2020): “Ministerio de Producción moderniza monitoreo de control pesquero y acuícola” (nota de prensa).

automatizada. Además, se aprobó la nueva Ley de Pesca, que impone sanciones con efecto disuasorio para actividades de pesca ilegal (Asamblea Nacional de la República del Ecuador, 2020). Asimismo, se creó la Unidad Técnica de Regulación y Control Acuícola y Pesquero —que controla las actividades relativas y relacionadas con la pesca—, y un Fondo Nacional de Investigación Acuícola y Pesquera. También se elaboró un Plan de Acción que establece medidas para subsanar las advertencias, y se organizaron mesas de trabajo entre instituciones del sector público y del sector privado.

Como se ha descrito, hay avances en las áreas establecidas para la implementación del Título IX del Acuerdo, y se observa una heterogeneidad sobre el grado de progreso en cada uno de los países. En materia laboral, existen algunos aspectos en torno al ejercicio de los derechos fundamentales establecidos por la OIT —como la libertad sindical y la negociación colectiva— que deben ser atendidos por los Estados miembros, más aún en el contexto actual. En el ámbito ambiental, si bien existen progresos en términos del impulso hacia una economía circular y la promoción de la bioeconomía, es fundamental que estos avances no se vean frenados o limitados por la flexibilización en la normativa o en el debilitamiento de la gestión y protección ambiental. Resulta indispensable garantizar el cumplimiento de normas ambientales internacionales y la gestión adecuada de los recursos naturales. Sobre este último punto, la sociedad civil ha hecho un llamamiento a impulsar la ratificación del Acuerdo de Escazú, por parte de los gobiernos de Colombia y Perú, al considerar que este instrumento es clave para garantizar los derechos humanos ambientales y el acceso a la información, participación y justicia en materia ambiental.

No obstante, pese a las limitaciones identificadas en el cumplimiento efectivo de este capítulo, este constituye un instrumento para avanzar en la pospandemia hacia economías más verdes, sostenibles e inclusivas, así como una oportunidad de cooperación entre los países. Colombia ha manifestado su interés de explorar la posibilidad de trabajar con la UE en un proyecto de cooperación sobre comercio justo, tema de interés de cara al Pacto Verde Europeo. El gobierno ecuatoriano ha planteado la adecuación de los países andinos como socios comerciales de la UE a los estándares del Pacto Verde, y el establecimiento de instrumentos y programas de cooperación para fortalecer las capacidades en esta materia, además de explorar nuevas alternativas para el mejor aprovechamiento del Acuerdo Comercial. Esta percepción es compartida por los grupos consultivos, quienes en la declaración emitida el 13 de noviembre de 2020 han señalado la necesidad de identificar de forma conjunta áreas de asistencia técnica y proyectos de creación de capacidades en la región que ayuden a cumplir las obligaciones ambientales, laborales y sociales del capítulo (CEDETRABAJO, 2020).

### **2.3. Dificultades técnicas para la implementación del acuerdo y el rol de los órganos de seguimiento**

En el marco del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (CDS), se notifican casos o medidas que podrían afectar al comercio entre las Partes. De esta manera, en el subcomité se gestiona y discute sobre medidas sanitarias y fitosanitarias, así como obstáculos técnicos al comercio. Y, aunque no todos los subcomités han logrado avances claros, sí se han conseguido

en cuestión de medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), e indicaciones geográficas (IG)<sup>5</sup>. Entre las preocupaciones de los países andinos, se encuentra el caso del cadmio en el cacao, que aún persiste, o el reglamento para los novel foods, todavía en discusión.

En el caso del cadmio, la UE fijó mediante el Reglamento (CE) n° 333/2007 (Comisión Europea, 2007) los métodos de muestreo y análisis para el control oficial de los niveles de minerales en los productos alimenticios, dado que ya se habían establecido los límites máximos que podían contener dichos bienes (Reglamento (CE) n° 1881/2006). Posteriormente, en 2009, se presentó el dictamen científico de la Comisión Técnica de Contaminantes de la Cadena Alimentaria sobre el cadmio en los alimentos solicitado por la Comisión Europea (EFSA, 2009). En él, se señalaba que la población de los países europeos tenía una exposición alimentaria media al cadmio cercana o ligeramente superior a la ingesta semanal tolerable de acuerdo con el peso corporal; por tanto, debían reducirse los niveles de exposición a ese metal. También se halló que, entre los productos con mayor concentración de cadmio, están el chocolate y el cacao, que se encuentran en productos alimenticios que aumentan la exposición de lactantes y niños de corta edad. Por tales motivos, en 2014 se aprobó el Reglamento (UE) n° 488/2014, que estableció nuevos niveles máximos de cadmio en productos de cacao y chocolates que circulen en el mercado europeo, que no estaban contemplados en el reglamento anterior (Comisión Europea, 2014).

Esto ocasionó la preocupación de los países andinos productores de cacao, que tienen como principal destino la UE. Entonces, iniciaron una serie de medidas para adecuarse a las de la UE. En el caso de Ecuador, se impulsó la Agenda Nacional de Mitigación de Cadmio, que contempla acciones de mitigación y prevención en la cadena del cacao, ejecutado por el Programa Nacional de Reactivación de Café y Cacao, además de publicar una guía sobre el cadmio en el cacao (López-Ulloa, Jaimez y Orozco, 2021). En Colombia, se ha promovido la Estrategia nacional para la mitigación de cadmio en el sector cacao y sus derivados en Colombia<sup>6</sup>. Asimismo, existen iniciativas privadas y procedentes de la academia que buscan brindar soluciones, y mejorar la trazabilidad de la presencia del cadmio de productos como el cacao.

El Reglamento (UE) n° 488/2014 entró en vigor el 1 de enero de 2019, al finalizar la moratoria de cinco años que estableció la UE desde su aprobación. En la VII reunión del Subcomité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del acuerdo, este fue un punto en la agenda. Los países andinos insistieron en la revisión del reglamento a partir de la opinión científica del Comité Mixto FAO/OMS de Expertos en Aditivos Alimentarios (JECFA, por sus siglas en inglés) y Codex de 2019, además de señalar una inadecuada aplicación por parte de los importadores europeos. La UE ha respondido indicando que se han hecho los esfuerzos necesarios para facilitar su aplicación, generando un periodo de transición para su inicio de vigencia, y articulando un proyecto de asistencia técnica, y actividades de información y difusión. Asimismo, la UE no aceptó la inculpación a los operadores europeos, pero llamó a los países andinos a tomar medidas dentro de sus territorios para evitar posibles abusos<sup>7</sup>.

---

5 Conclusión basada en la tasa de crecimiento promedio anual antes y después del acuerdo.

6 Disponible en: [https://www.colombiamascompetitiva.com/wp-content/uploads/2020/10/CMC\\_FS\\_C3\\_Cadmio.pdf](https://www.colombiamascompetitiva.com/wp-content/uploads/2020/10/CMC_FS_C3_Cadmio.pdf).

7 Acta VII Subcomité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (2020).

Por su parte, el MINCETUR de Perú ha realizado una interpretación del Reglamento (UE) n° 488/2014, que modifica el Reglamento (CE) n° 1881/2006 en cuanto a los niveles máximos de cadmio en chocolate y derivados del cacao. Señala que las categorías consideradas en el reglamento no hacen referencia al cacao en grano, eximiéndolo de cumplir con límites máximos de cadmio. Asimismo, indica que los niveles máximos impuestos al cacao en polvo y el cacao magro en polvo solo se aplican cuando es vendido al consumidor final, usado en el procesamiento de chocolate en polvo vendido al consumidor final y para el procesamiento de cacao en polvo azucarado. De esta manera, se excluyen los otros tipos de procesamiento en el que son empleados (MINCETUR, 2020).

Respecto a medidas sanitarias y fitosanitarias, en la citada reunión del subcomité fueron puntos de agenda criterios y procedimientos generales como: la aplicación del prelisting, los requisitos de importación, el cumplimiento de requisitos sanitarios y fitosanitarios por parte de las exportaciones andinas, y las reglamentaciones sobre límites máximos de la UE, entre otros.

De acuerdo con el acta de la VII reunión del Subcomité de Obstáculos Técnicos al Comercio, celebrada el 5 de noviembre de 2020, la UE ha mostrado su preocupación por las exigencias de la normativa peruana de incluir las advertencias publicitarias en el etiquetado de alimentos, ampliándose el plazo para el uso de etiquetas adhesivas hasta fines de junio de 2021<sup>8</sup>. Asimismo, la UE ha solicitado que este sea permanente. Sin embargo, Perú ha señalado que es parte de la Ley n° 30021 de Promoción de Alimentación Saludable para Niños, Niñas y Adolescentes, pero que se analizarán mecanismos a fin de que se cumpla la finalidad del instrumento y no se convierta en una barrera técnica al comercio<sup>9</sup>.

Por su parte, Ecuador y Colombia han solicitado la revisión del Acto Delegado de la Directiva de energías renovables, que sostiene que el biodiésel de aceite de palma es insostenible y genera deforestación. Ambos países solicitan que este incluya un enfoque por país, de manera que el aceite de palma pueda ser parte de las metas de energías renovables de la UE. Sin embargo, como ha señalado la UE, es un punto que no puede discutirse en el marco del subcomité, puesto que existe una disputa en la Organización Mundial del Comercio (OMC) al respecto, impuesta por Indonesia<sup>10</sup>.

Asimismo, otras preocupaciones para los países andinos son las estrategias “de la granja a la mesa” (Comisión Europea, 2019c) y la biodiversidad para 2030<sup>11</sup> de la UE, que tienen por objetivo impulsar “la transición global hacia sistemas agroalimentarios sostenibles a través de sus políticas comerciales e instrumentos de cooperación internacional” (Comisión Europea, 2020b). Se trata de promover cambios fundamentales en las políticas alimenta-

8 Véase: <https://www.tlc.gov.co/getattachment/acuerdos/vigente/union-europea/4-desarrollo-del-acuerdo/subcomites-ins-titucionales/acta-vii-del-subcomite-de-obstaculos-tecnicos-al-c/acta-vii-subcomite-de-obstaculos-tecnicos-al-comercio-5-11-2020.pdf.aspx>. (Nota de redacción: vínculo actualizado: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc\\_159251.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2021/january/tradoc_159251.pdf))

9 Ibidem.

10 Disputa DS593. Disponible en: [https://www.wto.org/spanish/tratop\\_s/dispu\\_s/cases\\_s/ds593\\_s.htm](https://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds593_s.htm).

11 La estrategia busca recuperar los ecosistemas degradados además de impulsar la ampliación de la red de espacios protegidos en tierra y en el mar.

rias y agrícolas de la UE, donde se plantean reducciones al uso de fertilizantes (en 20%), el uso de la tierra (en 10%), pesticidas (en 50%) y antimicrobianos (en 50%). Asimismo, además de conseguir alimentos más seguros, de mayor calidad y nutritivos, se pretende minimizar el impacto sobre la naturaleza. Por ello, se ha establecido que, con los presupuestos relacionados, se contribuya a la acción por el clima y los objetivos climáticos: combatiendo el cambio climático, conservando y protegiendo el medio ambiente y la biodiversidad, e incrementando la agricultura ecológica. Se estima que estas estrategias impactarán en la alimentación, la industria y la agricultura de la UE, además de contribuir a una economía circular y asegurar que la transición sea equitativa y justa.

De acuerdo con un estudio realizado por el Departamento de Agricultura de Estados Unidos (2020), a partir de simulaciones de políticas que consideran tres escenarios en la adopción de la iniciativa y objetivos propuestos, esta no solo perjudicaría a los agricultores de la UE —pues reduciría su producción y competitividad tanto en los mercados nacionales como de exportación—, sino que se extendería más allá de la Unión al incrementarse los precios de los alimentos. Esto afectaría al bienestar global por sus efectos en las personas con inseguridad alimentaria, principalmente en un escenario donde esta política sea adoptada mundialmente. En el caso de la UE, el impacto podría ser menor, dados los incentivos incluidos en sus estrategias referidas a la adopción de tecnologías e innovaciones. Sin embargo, el estudio no proporciona los posibles costos y beneficios de las estrategias para la salud humana y el medio ambiente.

En esta línea, estas medidas podrían tener implicancias para el ingreso de los productos de la región debido al endurecimiento del suministro de alimentos de la UE. Por lo tanto, es necesario saber cuáles son los plaguicidas que serán prohibidos, y qué productos serán incluidos y afectados, así como seguir realizando investigaciones que analicen los efectos y planteen alternativas para promover una mayor sostenibilidad.

### **3. Diálogo político, cooperación y la agenda de convergencia en el marco de los acuerdos de asociación**

La CAN y la UE promovieron en las últimas décadas (principalmente en el periodo 1990-2010) el fortalecimiento de los vínculos birregionales en distintos ámbitos, como el político y el de cooperación. En esta línea, en 1992 se suscribió un Acuerdo de Cooperación de “tercera generación” —que se implementó en 1998—, se instauró el Diálogo especializado sobre drogas en 1995, se emitió la Declaración Común sobre el Diálogo Político en 1996, y se firmó el Acuerdo de Diálogo Político y de Cooperación entre la CAN y la Unión Europea en 2003, con su posterior adopción mediante la Decisión 595. Asimismo, como se ha mencionado, desde 2006 se promovió la negociación de un acuerdo que cubriese el ámbito político, comercial y de cooperación. La cooperación entre ambos bloques ha tenido varias etapas, y la última de ellas consagró la suscripción del Acuerdo de Cooperación, entre cuyos objetivos se incluía la consolidación del proceso de integración andino.

En el marco del diálogo político entre la UE y la CAN, se han realizado una serie de reuniones (en particular, las ministeriales, institucionalizadas, de la UE y el Grupo de Río). Entre los asuntos de interés conjunto, destacan el cambio climático y el medio ambiente, la lucha contra las drogas, la migración, la crisis financiera internacional y la cooperación. Las iniciativas de cooperación desde la UE también se han centrado en estos asuntos.

En los últimos años se ha vivido un silencio relativo en cuanto a la agenda birregional entre la UE y América Latina, que ha llevado a la no celebración de cumbres entre ambas regiones. No obstante, la cumbre ministerial UE-ALC, organizada el 14 y 15 de diciembre de 2020, marcó un hito para su relanzamiento; además, podría encausar una nueva dinámica de compromiso de alto nivel y retomar la agenda pendiente (Borrell, 2020).

La UE continúa teniendo un rol muy importante en América Latina, al ser la principal fuente de cooperación al desarrollo y de IED. Los acuerdos comerciales han posicionado a la Unión como un inversor y como uno de los principales socios comerciales de la región. De esta manera, Perú, Ecuador y Colombia han sostenido un diálogo permanente, tanto multilateral —mediante el Acuerdo Marco de Cooperación entre la Unión Europea y la Comunidad Andina— como en el plano bilateral. Asimismo, el diálogo político entre la UE y estos países tiene como pilar la Declaración de Roma de 1996 y el Memorándum de Entendimiento de 2009, así como el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la CAN.

### **3.1. Diálogo político y cooperación entre la UE y Perú, Colombia y Ecuador**

La UE ha sido la mayor fuente de cooperación al desarrollo para América Latina y el Caribe; la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible y el Acuerdo de París han sido los marcos que han guiado sus acciones de cooperación (Comisión Europea, 2019a).

La UE busca reforzar su asociación política con América Latina y el Caribe sobre la base de cuatro prioridades —prosperidad, democracia, resiliencia y gobernanza mundial eficaz— con la finalidad de promover un futuro común. Desde la UE se pretende fortalecer y modernizar la asociación entre ambas regiones a partir del comercio, la inversión y la cooperación sectorial, a fin de aportar esfuerzos conjuntos para afrontar los desafíos y oportunidades comunes que plantea el nuevo contexto mundial. En esta línea, los pilares señalados tienen varios objetivos: i) apoyar el crecimiento sostenible y el empleo digno, que permita reducir las desigualdades socioeconómicas, originando la transición hacia una economía digital, verde y circular, a la vez que se fortalecen las relaciones comerciales y de inversión; ii) reforzar el régimen internacional de los derechos humanos; iii) optimizar la resiliencia frente al cambio climático, el cuidado del medio ambiente y la diversidad biológica, y iv) mejorar la fiscalidad justa y la protección social como instrumento para reducir la desigualdad, además de apostar por el robustecimiento del multilateralismo en relación con cuestiones como el clima y el medio ambiente, y la cooperación para la seguridad y la paz, alineados con los objetivos y compromisos asumidos en la Agenda 2030 (Comisión Europea, 2019a).

Entre las instancias de diálogo político, los países andinos realizan —de forma bilateral con la UE— reuniones en el Mecanismo de Consultas Bilaterales. En dicho espacio, se abordan temas de interés mutuo dentro de los diálogos sectoriales: defensa de los derechos humanos, lucha contra las drogas, política regional e integración fronteriza, medio ambiente y cambio climático, innovación y pymes. Además, desde 2019 se ha sumado, como eje, la cooperación sobre asuntos multilaterales (Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú, 2019).

Fruto de estas reuniones, se acordaron una serie de iniciativas conjuntas en temas estratégicos, como la lucha contra las drogas, por lo cual se firmó en 2018 el Convenio de Financiación Apoyo a la Lucha contra el Tráfico Ilícito de Drogas y el Crimen Organizado, además del fortalecimiento de programas de desarrollo alternativo, gobernanza pública, inclusión social, fortalecimiento institucional, movilidad estudiantil, innovación y cambio climático, entre otros. Asimismo, la UE ha respaldado y apoyado el proceso de vinculación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), así como las reformas, entre ellas las electorales, que deben implementar.

El diálogo establecido entre ambas partes ha permitido avanzar en programas de cooperación tanto a nivel de comercio como de desarrollo sostenible. Por ejemplo, la eliminación de derechos adicionales (timbres fiscales) del Ecuador a bebidas alcohólicas importadas en 2019 ha propiciado una competencia en igualdad de oportunidades. Por otro lado, la UE ha reconocido la buena cooperación y el diálogo sobre asuntos laborales en el marco de la implementación del título sobre comercio y desarrollo sostenible del Acuerdo Comercial, y también el compromiso de Colombia, Ecuador y Perú de avanzar en cuestiones importantes en el ámbito laboral (Comisión Europea, 2020a). En el caso particular de Perú, la Comisión Europea potenció en 2019 las relaciones bilaterales a nivel técnico y político sobre la aplicación de los compromisos laboral y ambiental, ante las quejas presentadas por los Grupos consultivos. En ese sentido, el gobierno de Perú estableció medidas para abordar los problemas de fondo que preocupaban a la UE (Comisión Europea, 2019c), subrayó la importancia de los diálogos mantenidos con Perú sobre cuestiones ambientales desde 2018, y la relevancia de proseguir con el fortalecimiento del Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, y del Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental (OEFA).

Respecto al diálogo político entre Colombia y la UE, las relaciones políticas se complementan con un diálogo bilateral sobre derechos humanos que comenzó en 2009 según lo establecido en el Tratado de Lisboa, y se fortaleció con el Acuerdo Comercial, que entró en vigor en 2013. La agenda bilateral con Colombia comprende temas como energía, cambio climático o biodiversidad, así como competitividad, inversiones, comercio, ciencia y tecnología, educación, minería, innovación e infraestructura. Igualmente, la UE también ha participado y apoyado proyectos para el fortalecimiento del sector de la justicia de Colombia, en particular para robustecer el Estado de Derecho y la lucha contra la impunidad (Comisión Europea, 2016).

Al igual que con Colombia y Perú, el diálogo entre Ecuador y la UE se inscribe en las relaciones bilaterales y en la coordinación regional. Como parte de esta vinculación, se incluyen nuevos ámbitos de interés, como la integración regional, la lucha contra las drogas ilícitas

tas y la promoción del desarrollo sostenible<sup>12</sup>. La agenda bilateral aborda temas como cooperación al desarrollo, migración, derechos humanos, gobernanza, cambio climático y medio ambiente, refugiados y gobernanza. Para discutir dichas cuestiones, se lleva a cabo el Diálogo Político de Alto Nivel una vez al año, con la finalidad de desarrollar una agenda política, y reforzar la cooperación y las relaciones bilaterales<sup>13</sup>.

Otro aspecto a resaltar en la implementación del ACM es que, a través de su Artículo 280, establece la creación del Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible, que está integrado por representantes de alto nivel de ambas partes a cargo de asuntos laborales, ambientales y de comercio. Este subcomité, además, tiene la misión de llevar a cabo sesiones con organizaciones de la sociedad civil y el público en general —tal y como estipula el Artículo 282 del acuerdo— para sostener un espacio de diálogo sobre cuestiones relativas a la implementación del Título de Comercio y Desarrollo Sostenible.

Para que este diálogo se lleve a cabo, las partes constituyeron el Grupo Consultivo Interno (DAG, por sus siglas en inglés), donde los representantes de la sociedad civil han tenido la oportunidad de participar en las reuniones anuales pactadas. Si bien este es un mecanismo novedoso en los acuerdos comerciales suscritos, aún existen muchos aspectos a resolver en cuanto a asuntos laborales y ambientales (los mismos que fueron señalados en el Capítulo II). Pero, pese a sus limitaciones, la constitución de este subcomité hace más democrático, equitativo y participativo el diálogo entre ambas regiones.

Por otro lado, respecto a la cooperación en temas ambientales, la UE y Perú están trabajando en diversos proyectos, en gran parte mediante el programa EUROCLIMA+, cuyo objetivo es disminuir el impacto de los efectos del cambio climático en Latinoamérica fomentando iniciativas de mitigación, adaptación y resiliencia. La UE colabora con el Ministerio del Ambiente de Perú (MINAM) para fortalecer la gobernanza climática, apoyando actividades para la actualización e implementación de las NDC y el fortalecimiento de la Comisión Nacional del Cambio Climático (CNCC), además de asesorar para la recuperación verde y la instauración de un marco para fomentar las inversiones sostenibles. Asimismo, otros proyectos se refieren a cuestiones como gestión del agua, bosques y biodiversidad, gestión de riesgos, resiliencia alimentaria y movilidad urbana (SEAE, 2021a).

En el ámbito de los derechos humanos, se están impulsando los siguientes proyectos: Defendiendo los derechos humanos, Entornos de protección local concertados contra la violencia y trata de la niñez, adolescentes y mujeres, y Empoderando a Pueblos Indígenas de la Amazonía Peruana (SEAE, 2021b).

En relación con la cooperación en el ámbito de la inclusión social, la UE apoya programas que pretenden mejorar el sistema de protección social y la calidad de los servicios sociales, y gestionar las vulnerabilidades que afronta la población, entre ellos los programas destinados a reducir la pobreza. En este sentido, apoya la Política Nacional de Desarrollo e Inclusión

---

12 CELAC. Disponible en: <http://celacinternational.org>.

13 Delegación de la UE en Ecuador. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/ecuador_es).

Social (PNDIS) —enfocada en la población en situación de pobreza y pobreza extrema— que busca reducir sostenidamente la pobreza, a la vez que promueve el desarrollo social y económico inclusivo con un enfoque territorial (SEAE, 2021c).

Para el caso de Colombia, se creó el Fondo Europeo para la Paz, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo económico y social, y consolidar la paz en los territorios más afectados por el conflicto armado. Las iniciativas se centran en robustecer el proceso de reincorporación, los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y la formalización de tierras para el campesinado<sup>14</sup>.

La UE apoya proyectos para luchar contra el cambio climático relacionados con la mitigación, adaptación y reducción de la vulnerabilidad; además, financia proyectos que procuran construir modelos de desarrollo sostenible, así como fomentar iniciativas de construcción de paz. Respecto a los temas de justicia y derechos humanos, la UE ha llevado a cabo varios proyectos para el fortalecimiento del Estado de Derecho y de la democracia.

La cooperación, tanto bilateral como regional, se complementa con el apoyo de la sociedad civil y de la cooperación regional con América Latina. En cuestiones migratorias, la UE impulsa diversas iniciativas de ayuda humanitaria y de apoyo a la integración, por medio del sistema de Naciones Unidas y de ONG. Destaca el programa multipaís Ciudades Incluyentes y Comunidades Solidarias, impulsado por UNHABITAT, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que tiene por objetivo promover la inclusión socioeconómica de los migrantes, y se encuentra en países como Perú, Colombia y Ecuador. El programa EUROSocial también llega a los países analizados, apoyando reformas de políticas públicas a favor de la cohesión social y la formalización laboral, entre otros (SEAE, 2021c).

Por otra parte, la UE es socia y financiadora de múltiples iniciativas internacionales, como la iniciativa PAGE-Alianza para la Acción hacia una Economía Verde, que pretende que las políticas y prácticas económicas tengan como principio la sostenibilidad, así como diseñar propuestas de políticas públicas que fomenten el uso sostenible de los recursos, la sostenibilidad ambiental y la generación de empleo verde (SEAE, 2021a).

Además, el programa Horizonte 2020 —que impulsa actividades de ciencia, investigación e innovación en la UE— permite la participación de países no europeos, promoviendo de esta manera la generación del conocimiento a partir de acciones como la investigación básica, la innovación social, el desarrollo de tecnologías o la transferencia de tecnología.

En relación con el desarrollo de capacidades, desde el programa Erasmus+, la UE impulsa asimismo asociaciones entre instituciones de educación superior de diferentes países, incluidos los países andinos. Igualmente, otros ámbitos que se impulsan desde la cooperación son: derechos humanos, gobernanza, igualdad de género, fomento de la equidad, y promoción de la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres (SEAE, 2021b).

---

<sup>14</sup> Véase: [www.fondoeuropeoparalapaz.eu](http://www.fondoeuropeoparalapaz.eu).

### 3.2. Rol estratégico de las relaciones de la UE con Perú, Ecuador y Colombia

Antes de la pandemia, el sistema internacional enfrentaba una crisis de globalización en múltiples dimensiones —social, productiva y política— que simultáneamente ponía en evidencia la insostenibilidad del sistema productivo y de consumo, dado su impacto ambiental (Sanahuja, 2017). Ante ello, se ha impulsado un nuevo modelo productivo sustentado bajo pilares de la descarbonización y la transformación digital (Sanahuja y Rodríguez, 2021).

La coyuntura de la crisis de la COVID-19 ha generado cambios en la forma en la que la UE se organiza para enfrentar este tipo de situaciones. La iniciativa del Pacto Verde Europeo, que pretende dar una respuesta ante una potencial crisis climática —así como establecer una estrategia de autonomía para poner en marcha un nuevo modelo económico por parte del bloque—, ha determinado pasos importantes dentro de su organización.

A su vez, la UE se ha comprometido con la Agenda 2030, formando parte de su accionar y de su estrategia tanto en el interior del bloque como en el exterior, mediante el apoyo a diversas iniciativas, especialmente en países en desarrollo, desde la cooperación (CEPAL *et al.*, 2016).

Si bien la primera estrategia de desarrollo sostenible de la UE data de 2001, en las revisiones hechas en 2006 y 2009 se incluyeron otras políticas como el cambio climático, además de poner énfasis en la dimensión internacional. En 2010 se definió la nueva agenda de desarrollo —llamada Estrategia Europa 2020—, entre cuyas prioridades se estableció desarrollar una economía basada en el conocimiento y la innovación ambientalmente sostenible y competitiva, además de generar un alto nivel de empleo y promover la cohesión social. Por lo tanto, los avances alcanzados por la UE le otorgan liderazgo en la lucha contra el cambio climático, en el fomento de una economía baja en carbono y en el desarrollo de tecnologías amigables con el medio ambiente (CEPAL, 2018).

Asimismo, es esencial considerar el rol de la cooperación y el diálogo entre América Latina y el Caribe y la UE, en las acciones de mitigación de la COVID-19 y la distribución equitativa y universal de vacunas, así como en el refinanciamiento de la deuda externa en este contexto. Y más aún en el caso de los países andinos, que han sido de los más afectados a nivel mundial.

Por otro lado, en el rol colaborativo en la política exterior de la UE por alcanzar los objetivos de descarbonización y neutralidad climática, se deberá incluir el apoyo a la diversificación productiva y energética de los socios que lo requieran, así como combinar la apertura con la adopción de estándares ambientales más estrictos en comercio e inversión. En este sentido, América Latina deberá estar preparada, no solo para adoptar estos requerimientos, sino también para promover y desarrollar una agenda sostenible constructiva (Sanahuja, 2021b). Los andinos son países megadiversos y tienen un gran potencial en energías renovables, y el acuerdo de asociación promueve estándares ambientales y laborales internacionales (bajo el capítulo de desarrollo sostenible).

No obstante, existen limitantes que han ocasionado que dicha situación no se promueva activamente en la región andina y latinoamericana. Novak y Namihas (2017) resaltan que estas limitaciones en la relación birregional se han dado, en primer lugar, por la propia situación de crisis, económica y política, que ha afectado a Europa a partir de 2008, por la crisis de los refugiados de 2015 y por el Brexit en 2016, fenómenos que tuvieron un impacto negativo en las relaciones exteriores de la UE (Ayuso, 2019). De otro lado, el Brexit llevó a que la UE tuviese una mirada más introspectiva (Bouzas, 2019). Esto provocó, entre otras consecuencias, la disminución de fondos de cooperación a Latinoamérica, un mayor interés por cuestiones del entorno regional próximo, y la carencia de nuevos proyectos conjuntos con América Latina, de modo que Europa ha estado centrada en resolver su agenda interna durante los últimos años.

Sin embargo, la Asociación Estratégica Birregional aún está vigente, y algunos proyectos de cooperación continúan en marcha. Esta asociación se ha configurado mediante el diálogo político que se lleva a cabo a través del sistema de Cumbres Birregionales, reuniones entre cancilleres y altos funcionarios, así como diálogos especializados, reforzando la cooperación.

En esta línea, desde 2016, América Latina forma parte de la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la UE, que busca ampliar la cooperación y fijar asociaciones más intensas entre ambas regiones a partir de intereses y valores comunes. A partir del diálogo político y la cooperación se ha avanzado y se han abordado asuntos referidos a cambio climático, seguridad, energías, migración, lucha contra las drogas y terrorismo, entre otros (Yépez Lasso, 2015: 2).

Dado que el TLC con la UE es un acuerdo de integración profunda, al abordar temas no comerciales (materias relativas a pesca, medio ambiente y cambio climático, o materias laborales y relativas a responsabilidad empresarial), la política comercial se convierte en un instrumento de política exterior (Serrano, 2019). En este sentido, la UE ha impulsado la inclusión de cuestiones sensibles a sus intereses, además de consolidar un área de influencia que permita dotar de credibilidad al proyecto europeo (García, 2016). Por su parte, para los países andinos, la promoción de la firma de TLC responde a una política comercial que busca diversificar su oferta exportable y sus destinos; para Colombia y Ecuador supone también aumentar la participación de productos no tradicionales en las exportaciones no petroleras (Serrano, 2019).

En un contexto en que la guerra comercial entre Estados Unidos y China está reorientando las alianzas y la reconfiguración geopolítica a escala mundial, Rosales (2020) destaca que la relación de la UE y América Latina resulta estratégica. En este sentido, es importante que la región mantenga un rol activo de defensa del multilateralismo, y combate contra el proteccionismo.

Asimismo, Rosales (2020) indica que apoyar la convergencia entre la Alianza del Pacífico y Mercosur mejoraría el escenario económico en la región y podría limitar el exacerbado ideologismo que se ha adueñado de América del Sur. Para ello, la UE podría desempeñar un papel importante y la CAN debería ser un elemento activo en esa convergencia, en la

medida en que Colombia y Perú son miembros de la Alianza del Pacífico, y Ecuador está cerca de ser miembro pleno.

El diálogo con la UE, a su vez, podría permitir la acumulación de origen entre todos los países que mantienen este tipo de acuerdos con la UE<sup>15</sup>. Ello supondría un estímulo eficaz, no solo para la gestación de cadenas de valor regionales, sino también para la construcción de cadenas de suministro eurolatinas. Por último, América Latina habría de buscar una aproximación más estrecha con la UE en torno a la reforma y modernización de la OMC (como se mencionó anteriormente), y también respecto de la constitución de un Tribunal Internacional de Inversiones, para preservar el multilateralismo, ajustándolo a nuevas condiciones sobre cambio tecnológico, cambio climático y nuevos pesos relativos de los principales actores globales.

La relación UE-América Latina resulta estratégica, y la UE está reforzando su asociación política con Latinoamérica, enfocándola en cuatro prioridades: prosperidad, democracia, resiliencia y gobernanza mundial eficaz para el futuro común (López, 2021). Los valores que comparten la UE y los países latinoamericanos —identificados en el marco del acuerdo y sobre la base de la Agenda 2030 y los ODS— facilitarían la superación de las barreras que existen en la región. El conocimiento de los límites del actual modelo de desarrollo, la planificación de la recuperación, la puesta en marcha de políticas sociales con visión universalista, la suscripción de compromisos multilaterales (entre ellos el Acuerdo de París y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible), la suscripción de compromisos nacionales voluntarios como las NDC, y el fomento e impulso de iniciativas de integración regional, son reacciones frente al modelo dominante (CEPAL *et al.*, 2016).

Al igual que la UE, los países andinos vienen impulsando los ODS en el marco de sus planes de desarrollo nacionales. De esta manera, las estrategias de desarrollo nacional tienen como cimiento la Agenda 2030, y forman parte de los procesos de planeamiento estratégico nacional en todos los niveles de gobierno.

Actualmente, la UE ha adoptado la visión de la “autonomía estratégica”, mientras avanza hacia un nuevo modelo económico a partir del Pacto Verde Europeo y del Programa de Recuperación Europeo Next Generation EU, que forman parte de los planeamientos de desarrollo sostenible hacia el periodo pospandemia (Sanahuja, 2021b).

El Pacto Verde Europeo es un marco político desde el cual se promueven cuestiones ambientales centrales como la estrategia de biodiversidad, la lucha contra el cambio climático y medidas para fomentar la economía circular (Comisión Europea, 2019d). Como señala Sanahuja (2021a), este pacto no se limita a una política sectorial de mitigación y adaptación al cambio climático o de cuidado de la biodiversidad. Va más allá porque, a través de esta política, lo que se plantea es una estrategia integral que permita “transformar la UE en

---

15 De ratificarse el acuerdo UE-Mercosur, México, los cinco países de Centroamérica, Panamá, República Dominicana, Colombia, Ecuador, Chile, Perú, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay contarían con acuerdos con la UE. A esto se agrega al acuerdo de asociación entre la UE y el Caribe (13 países), lo que sumaría 29 países. Es un área demasiado relevante como para ignorarla.

una sociedad equitativa y próspera, con una economía moderna, eficiente en el uso de los recursos y competitiva” con una dimensión humana de manera “justa e integradora” (Comisión Europea, 2019d; citado en Sanahuja, 2021a). Esta política incluye tanto coordinaciones entre los gobiernos, el sector privado y las fuerzas políticas dominantes, como una gestión interna y externa de las estrategias. Asimismo, el Pacto Verde no solo está redefiniendo la política ambiental de la UE, sino que, al proyectarse como su estrategia de desarrollo, se establece como la base de su política industrial, como un nuevo contrato social y como una política exterior sobre la cual se diseñará el futuro de la cooperación internacional (Sanahuja y Rodríguez, 2021).

En ese sentido, este pacto incluye una dimensión exterior que tiene por objetivo promover la transición ecológica y el Acuerdo de París. En este punto se evidencia el papel de liderazgo la Unión en la emergencia climática actual. Es necesario que América Latina y el Caribe se alinee a estos objetivos como parte de una “diplomacia ambiental” que funde una alianza verde que incite a una mayor ambición en los objetivos de descarbonización y neutralidad climática. Adicionalmente, la UE también podría contemplar un arancel externo para gravar las importaciones intensivas en carbono, así como promover estándares ambientales más exigentes en las cadenas de valor mundiales (Sanahuja, 2021a).

Al condicionar y definir la política comercial, exterior, de seguridad y la cooperación para el desarrollo, la dimensión exterior adquiere un rol clave para la consecución de los objetivos planteados, reforzando el liderazgo de la UE. Mediante el Pacto Verde, la UE se compromete a “liderar a través del ejemplo”, lo cual debe implicar una mayor coherencia entre las políticas internas y externas (Comisión Europea, 2019d: 23).

Las políticas relacionadas con las nuevas estrategias de la UE ya se están adoptando, y demandan un incremento de los estándares laborales y ambientales ante toda apertura comercial y de acceso al mercado europeo (Fahimi, 2021). Estas demandas, al convertirse en requisitos para mantener relaciones con la UE, pueden mostrar el poder de este bloque para establecer nuevos estándares comerciales globales (también en el ámbito de la economía digital).

Más aún, en todo acuerdo comercial, a la cláusula democrática se le podría sumar, como cláusula ambiental, el compromiso de ratificación y aplicación del Acuerdo de París, en coherencia con el Pacto Verde, el desarrollo sostenible y la Agenda 2030 (Sanahuja, 2020; Giles, 2021). Por tal motivo, la UE deberá establecer una política exterior colaborativa para apoyar a los países en desarrollo, “dadas las asimetrías de partida que existen en cuanto a la mayor responsabilidad europea en las emisiones de Gas de Efecto Invernadero, y también sus mayores recursos y capacidades”, a efectos de que finalmente estas medidas puedan ser adoptadas, así como establecer “alianzas verdes” que permitan afianzar estos compromisos (Sanahuja, 2021b: 19).

Respecto al Programa Next Generation EU, este tiene por objetivo aprovechar el contexto para promover la transformación de las economías, de acuerdo con la estrategia y la visión de la UE de convertirse en una “Europa más ecológica, más digital y más resiliente”. La herramienta central es el mecanismo de Recuperación y Resiliencia, que pretende atenuar

el impacto de la crisis socioeconómica por la COVID-19. En esta línea, se han otorgado fondos de recuperación destinados a fortalecer el alcance de los programas que promueven el mercado único; la innovación y la economía digital; la cohesión, la resiliencia y los valores; y los recursos naturales y el medio ambiente (Comisión Europea, 2020d).

Como se ha visto, existen diversos puntos de convergencia en los ejes incluidos en el acuerdo, que son parte de la política que está impulsando la UE, y en la que los países andinos han presentado ciertos avances, pero aún suponen grandes desafíos. El ACM puede ser considerado una herramienta para afrontar estos retos, fomentando la cooperación entre sus miembros y contribuyendo a la superación de las limitaciones que presentan las economías de la región latinoamericana (en particular, las analizadas en el presente documento), a fin de transitar hacia un modelo de desarrollo sostenible e inclusivo. Es necesario avanzar en líneas fundamentales para la transición planteada: ambiental, productiva, digital y social (Sanahuja y Rodríguez, 2021).

#### **4. Acuerdos de asociación y nuevos modelos de desarrollo pospandemia**

Los países andinos se encuentran en lo que la OCDE, CAF - Banco de Desarrollo de América Latina, la CEPAL y la UE (2019) denominan las “trampas del desarrollo”. Una de ellas es la trampa de la productividad, ya que existe una alta concentración de exportaciones en sectores primarios y extractivos, además de una escasa adopción de nuevas tecnologías o desarrollo de la capacidad productiva.

Por lo tanto, es necesario impulsar el crecimiento de estas economías una vez se supere la pandemia: la diversificación productiva, la intensidad tecnológica y la digitalización de los procesos productivos son factores indispensables para alcanzar mayores niveles de productividad, y un desarrollo inclusivo y sostenible.

Por otro lado, cada vez más acuerdos comerciales vienen contemplando en sus negociaciones aspectos que van más allá del ámbito comercial, incorporando capítulos o títulos sobre transferencias tecnológicas, inversiones, y aspectos de desarrollo sostenible como los referidos a derechos laborales, humanos y ambientales (Baumann, 2016). En el caso del ACM, el Título IX es el que se centra en compromisos y acuerdos en materia de desarrollo sostenible.

Los acuerdos comerciales regionales tienen un papel fundamental en la difusión de la tecnología y en el intercambio de flujo de conocimiento tecnológico (Maskus, 2016). La evidencia empírica ha demostrado que aquellos tratados de libre comercio que incorporan cláusulas para fomentar la transferencia de tecnología y la innovación (TTI) tienen un impacto positivo en su nivel de exportaciones de bienes intensivos en tecnología (Chelala y Martínez-Zarzoso, 2017).

En ese sentido, los acuerdos de asociación constituyen una oportunidad, no solo para fortalecer las relaciones políticas y económicas, sino para impulsar la reestructuración productiva

pospandemia. Hay oportunidades de colaboración birregional en áreas como la digitalización, la economía verde y la sostenibilidad, lo que ha sido resaltado en diversos foros (CEPAL, 2020a), donde ambas regiones han identificado como ejes comunes la digitalización productiva, la simplificación de los procesos logísticos, la infraestructura de integración y el impulso de los negocios verdes.

Desde la perspectiva de la CEPAL (2020a; 2020b), los países de la región deben establecer estrategias de recuperación y reactivación económica basadas en la transformación digital y el aprovechamiento de las TIC. Estas han de impulsar la innovación inclusiva, y propiciar cambios en los modelos de gestión, producción y negocios, promoviendo de esta forma la capacidad productiva para potenciar sectores más intensivos en conocimiento, así como el desarrollo tecnológico (en especial el digital). Además, se trata de construir nuevos motores de la economía por medio, entre otros factores, del impulso a la transición energética hacia fuentes renovables, la bioeconomía, la economía del cuidado, la economía circular y el turismo sostenible.

Esta perspectiva también fue compartida en la XXVII Cumbre Iberoamericana, donde los países miembros destacaron la necesidad de articular acciones que permitan transitar hacia un modelo más sostenible —en el cual la ciencia y la tecnología, así como la generación de nuevos conocimientos e innovaciones, sean uno de los principales ejes del crecimiento—, y de potenciar estrategias de crecimiento sostenible que pongan en el centro la conservación de la biodiversidad y la transición energética.

En el marco de la “diplomacia de cumbres”, y teniendo en cuenta que América Latina y la UE sostienen un diálogo político regular desde hace 20 años, este espacio birregional contribuye al fortalecimiento de la asociación estratégica y de los vínculos establecidos, puesto que suele promover el avance en acuerdos y proyectos que han permitido crear una serie de programas de cooperación en áreas como reducción de la pobreza y la desigualdad, mitigación del cambio climático, pymes y lucha contra el tráfico de drogas, entre otros. Teniendo en cuenta que estos elementos también se encuentran presentes en los planes de reactivación económica de los bloques de integración de los que forman parte Perú, Colombia y Ecuador —como la Comunidad Andina y la Alianza del Pacífico—, las posibilidades de convergencia hacia una agenda común con la UE tienden a ser mayores.

En el caso de la CAN, se está implementando la Agenda Digital andina, orientada a promover la transformación digital, la conectividad, la innovación, y las tecnologías de la información y las comunicaciones en beneficio de la población (CAN, 2019). Se trata de factores que han cobrado una gran relevancia, puesto que propician la armonización de normativas para el desarrollo de infraestructuras para la innovación, e impulsan la construcción de un mercado digital integrado que, a su vez, promueva la diversificación productiva, la reactivación del turismo, la transferencia de tecnología y el acceso a soluciones digitales para todos los actores (CAN, 2020a).

Una de las prioridades de la agenda digital es el comercio electrónico, “que será convergente con los avances que los países de manera individual incorporaron en los TLC y acuerdos

preferenciales con terceros países, pudiéndose profundizar en el marco andino, teniendo en cuenta la supranacionalidad con la que cuenta el organismo” (CAN, 2020b).

En esa misma línea, y a fin de establecer acciones comunes con un enfoque más sostenible, resiliente e inclusivo, se adoptó la Carta Ambiental Andina. Esta busca acelerar la implementación de los ODS, así como intensificar el intercambio de experiencias en materia de desarrollo sostenible; reforzar la gestión sostenible de plásticos, de los recursos hídricos, y de la prevención y atención de desastres; y acelerar la recuperación verde (CAN, 2020c).

La Alianza del Pacífico cuenta con un plan de trabajo frente a la COVID-19 que promueve la facilitación del comercio y los encadenamientos productivos; además, apoya y fortalece a las pymes en el desarrollo de habilidades y del comercio electrónico. Asimismo, se está desarrollando un plan de reactivación para el sector turístico con el apoyo del BID y la UE (AP, 2020).

Igualmente, la UE —a través de Next Generation (Comisión Europea, 2020d)— ha planeado acciones para el largo plazo, destinando más del 50% de su presupuesto a invertir en investigación e innovación; transiciones climática y digital justas; preparación, recuperación y resiliencia; modernización de políticas tradicionales (como la de cohesión y la política agrícola común); lucha contra el cambio climático y protección de la biodiversidad e igualdad de género. Así, ambas regiones tienen agendas que se pueden abordar de forma conjunta, y en ese sentido cabe establecer mecanismos de apoyo o colaboración.

López (2021) destaca que es necesario elaborar un plan estratégico integral entre la UE y América Latina que plantee soluciones concretas y efectivas con el objetivo de superar las secuelas de la pandemia, por medio de una acción conjunta y coordinada. Respecto a estas acciones, se debe destacar la garantía del acceso y gratuidad de las vacunas a escala internacional, así como una distribución y aplicación mundial igualitaria y equitativa, bajo el auspicio y liderazgo de las organizaciones multilaterales pertinentes, como la OMS. Asimismo, se debe trabajar para reducir las desigualdades y reforzar los sistemas públicos de salud. Adicionalmente, es importante promover la eficiencia sanitaria y económica para América Latina.

#### **4.1. Los acuerdos de asociación y la estrategia de recuperación pospandemia**

Los países andinos, al igual que la UE, están promoviendo la transformación digital y la transición hacia una economía más verde, como ejes fundamentales de sus estrategias de recuperación económica. Asimismo, desde el lado oficial de la UE (Mateus, 2021), se ha resaltado la necesidad de tener en cuenta el alcance y la competencia de los acuerdos de asociación. De hecho, para potenciar el comercio hay que articular estos acuerdos con otras políticas, como las relativas a la inversión en infraestructuras, el desarrollo sostenible y la diversificación económica. El acuerdo de asociación, por sí solo, no puede atender todos los desafíos de la pospandemia, por lo que deberá integrarse con las políticas públicas de cada país suscriptor.

En ese sentido, hay que reimpulsar la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC —donde el acuerdo de asociación suscrito por los países andinos y la UE constituye un instrumento esencial para la recuperación socioeconómica— y contar con un plan estratégico integral para enfrentar los retos pospandemia. Las políticas de cooperación con la UE serán fundamentales, no solo para superar las secuelas de la pandemia, sino también para abordar los nuevos desafíos del entorno internacional, como la transformación digital, el crecimiento verde, el cambio climático y la desigualdad, la defensa del multilateralismo y contra el proteccionismo, y la defensa de la democracia y los derechos humanos. Se trata de asuntos centrales, en los que la UE y América Latina comparten valores, y que se pueden desarrollar mediante iniciativas definidas o en curso ya de implementación.

A continuación, se detallan algunos ejes posibles en el marco de estos acuerdos, orientados a dinamizar la economía y la cooperación entre ambas regiones.

#### **4.1.1. Inversiones**

Uno de los aspectos clave es acelerar la acumulación de capital, puesto que puede modificar la estructura productiva, así como ampliar las capacidades tecnológicas y redefinir el modelo de desarrollo. Para ello, es preciso implementar políticas industriales que estimulen el desarrollo de sectores dinámicos bajos en carbono, que tengan un efecto de arrastre para la economía.

Según la CEPAL (2018), las empresas europeas son actores clave para avanzar hacia la economía digital y hacia una matriz energética sostenible, dado que han liderado las inversiones en proyectos de energías renovables —con España, Francia, Alemania e Italia como principales inversionistas—; además, participan en otros sectores como la industria automotriz y la minería metálica.

Sin embargo, la región no se ha caracterizado por atraer inversiones en investigación y desarrollo. Con todo, las empresas europeas han sido actores relevantes en las inversiones en I+D realizadas en el continente americano. La productividad aún es un punto débil de las economías latinoamericanas, ya que, pese al periodo de crecimiento que experimentó la región, este no se tradujo en una mayor productividad, que es crucial para avanzar en la consecución de los ODS. Asimismo, este atraso está altamente vinculado con la complejidad tecnológica y, en este caso, la carencia de políticas industriales y tecnológicas ha dificultado los avances (CEPAL *et al.*, 2016).

#### **4.1.2. Transformación digital**

El acuerdo representa una oportunidad de intercambio de experiencias con la UE, particularmente en programas de transformación digital, así como en áreas de cadenas de valor digitales y modernización de servicios digitales que permitan un mayor crecimiento de las empresas digitales y su inserción en el comercio. Además, también se pueden establecer

mecanismos de ciberseguridad y promover la adopción de tecnologías facilitadoras que impulsen el desarrollo de la resiliencia digital en los países andinos, dado que la UE aborda estos ejes en el marco de su estrategia digital (Comisión Europea, 2021a).

Esa estrategia pretende lograr que la transformación tenga como prioridad a las personas, a la vez que genera nuevas oportunidades para las empresas; además, busca promover una economía dinámica y sostenible, que contribuya a la lucha contra el cambio climático y origine la anhelada transición verde. Por ello, es fundamental integrar la digitalización en la cooperación, y apoyar políticas que fomenten el uso de aplicaciones digitales. Esto abre la posibilidad de promover la telemedicina, la formación a distancia, la inclusión financiera, el gobierno electrónico, la industria 4.0 y la inteligencia artificial, entre otras (Comisión Europea, 2021b).

Por su parte, la Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC, 2022) incluye un grupo de acciones con un enfoque regional, donde se priorizan factores relevantes para impulsar el desarrollo digital. Esta agenda delimita las siguientes áreas de acción: infraestructura digital; transformación digital y economía digital; mercado digital regional; gobierno digital; confianza y seguridad digital; inclusión, competencias y habilidades digitales; cooperación regional digital; tecnologías emergentes para el desarrollo sostenible; y enfrentar la pandemia y facilitar la recuperación y la reactivación económica.

A fin de establecer estrategias de cooperación y apoyo mutuo, es necesario identificar aquellos sectores que tienen mayor potencial de digitalización para los países andinos y que sean de interés para la UE. El objetivo es fortalecer la transformación digital de las cadenas de valor y el acceso a tecnologías de información y comunicación en estos países. El desarrollo del ecosistema digital es fundamental para promover la recuperación de la economía (Fairlie, 2021a). Resulta necesario contar con programas y mecanismos de apoyo que generen las capacidades necesarias en materia de digitalización, mejoren los factores asiados al entorno digital y superen las barreras que limitan la adopción de soluciones digitales. Los acuerdos de asociación pueden ser clave, puesto que propician el intercambio de experiencias, y establecen nuevas oportunidades de inversión sostenibles para abordar distintos déficits —en telecomunicaciones e infraestructura digital— que todavía tienen los países andinos (CEPAL, 2020c).

En esta línea, se deben construir alianzas digitales, tomando en cuenta los conocimientos europeos sobre la gobernanza y estándares, que impulsen y potencien las infraestructuras digitales de cara a la recuperación económica pospandemia, debido a que el acceso a la tecnología digital es crucial para hacer frente a las brechas productivas. La combinación de inversión, innovación y productividad constituye una de las formas más adecuadas para el desarrollo sostenible de nuestras economías (CAF, 2020). Esta perspectiva también es compartida por Nieto y Salinas (2020), quienes sostienen que la cooperación técnica adquiere una función de pivote dentro de las modalidades de cooperación internacional para el desarrollo.

Por otro lado, el comercio electrónico debe ser considerado como un ámbito estratégico para la pospandemia, por lo que hay que afrontar las barreras existentes y garantizar un entorno propicio para su desarrollo. En ese sentido, la OMC sostiene “que el comercio electrónico

podría beneficiarse de una mayor cooperación internacional para facilitar el movimiento transfronterizo de bienes y servicios, reducir la brecha digital y establecer condiciones de igualdad para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes)” (OMC, 2020: 2).

Por tanto, los acuerdos comerciales pueden contribuir —a través de programas y asistencia técnica— a impulsar el desarrollo de competencias en comercio electrónico. Asimismo, se deben impulsar estrategias de cooperación birregional orientadas a secundar a las mipymes y a aumentar su competitividad. El trabajo en cooperación puede fortalecer a las mipymes, además de afianzar lazos de colaboración que permitan robustecer los proyectos de investigación y el intercambio de experiencias en este plano (CEPAL, 2020a).

Al mismo tiempo —y teniendo en cuenta que el ACM contempla cláusulas que promueven la cooperación y la asistencia técnica para fortalecer las capacidades comerciales (Título XIII) y la protección de la propiedad intelectual (Título VII)—, es necesario intensificar las relaciones en materia de transferencia tecnológica y de fomento de la innovación, ya que estos no se abordan con la profundidad necesaria (están presentes solo en el Artículo 324 del ACM).

Dada la importancia que ha cobrado la adopción y generación de nuevas tecnologías en el proceso de transformación digital para la recuperación económica pospandemia, resulta clave establecer cláusulas para acelerar la transferencia de tecnología y el uso de nuevas tecnologías, puesto que abaratan los costos de producción, incrementan el tamaño del mercado y eliminan trabas comerciales para generar economías de escala. Para Chelala y Martínez-Zarzoso (2017), si los acuerdos de comercio incorporan medidas de intercambio tecnológico, se produce un efecto directo en el comercio; este varía, pues, según las cláusulas establecidas para el fomento de la transferencia de tecnología e innovación.

De esta forma, se pueden establecer agendas digitales comunes que permitan instaurar mecanismos de cooperación triangular para abordar las prioridades regionales de forma eficaz. Al respecto, López (2021) sostiene que la agenda común para la recuperación debe apostar por medidas coordinadas y actuaciones en el marco multilateral, además de impulsar reformas estructurales orientadas a mejorar los niveles de competitividad, resiliencia, sostenibilidad y justicia social en los países de América Latina.

#### **4.1.3. Crecimiento verde**

La gran diversidad y abundancia de recursos naturales que existe en Perú, Colombia y Ecuador, y la necesidad de impulsar modelos de crecimiento económico más limpios y resilientes, pueden hacer de los acuerdos de asociación una herramienta de promoción de estrategias de recuperación cada vez más verdes, pues es un punto de interés común en ambas partes. Desde la UE se ha planteado el Pacto Verde Europeo, que propone acciones para impulsar el uso eficiente de los recursos —mediante el paso a una economía limpia y circular—, restaurar la biodiversidad y reducir la contaminación. Asimismo, se está implementando el Plan de Acción para la Economía Circular.

Respecto a los puntos incluidos en las agendas verdes, los países andinos han mostrado interés en continuar haciendo esfuerzos, en concordancia con los compromisos asumidos en el marco de las NDC y los ODS. Asuntos como la economía circular y la protección de la biodiversidad son centrales en las políticas de estos países. Asimismo, la lucha contra el cambio climático y la promoción de los bionegocios, como instrumento para aprovechar nuevos mercados (de la UE, por ejemplo), pueden abrir nuevas oportunidades comerciales al tiempo que garantizan la conservación de la biodiversidad.

La crisis ambiental, al igual que la pandemia por la COVID-19, supone una oportunidad para formular políticas industriales y tecnológicas que creen capacidades, instituciones y políticas que generen un gran impulso ambiental. En el contexto pospandemia se pueden articular estrategias birregionales que pruevan un crecimiento económico verde en ambas regiones, e implementar proyectos sostenibles que apuesten por una recuperación sin costes para el medio ambiente (Fundación EU-LAC, 2021).

La firma del Acuerdo de París es un paso fundamental para un futuro sostenible. En esta línea, la región está avanzando en el diseño e implementación de políticas e instrumentos dirigidos a la mitigación y adaptación al cambio climático. Los sectores que suelen contemplarse en las estrategias de adaptación son los siguientes: hídrico, infraestructura, asentamientos humanos, agricultura, biodiversidad, salud y energía (CEPAL *et al.*, 2016). Mientras, para la mitigación se priorizan los sectores de energía, el transporte, el sector agropecuario, el forestal y el de residuos.

La región también ha avanzado en la suscripción de las estrategias de políticas sobre cambio climático, que se complementan con la elaboración de acciones e instrumentos para disminuir sus efectos. En el caso de Colombia, se encuentra el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático (2012); en Perú, la Estrategia Nacional frente al Cambio Climático, y, en Ecuador, la Estrategia Nacional de Cambio Climático del Ecuador 2012-2025.

La no sostenibilidad de los actuales patrones del modelo de producción y consumo en los que se sustenta el crecimiento de nuestros países hace urgente avanzar hacia estrategias que permitan “desmaterializar” las economías, reduciendo las presiones sobre el medio ambiente y los efectos sobre el cambio climático. En este punto, la innovación en tecnologías limpias es fundamental en el desacople. Se trata de generar y difundir tecnologías verdes y modelos productivos más sostenibles que originen procesos de cambio tecnológico y nuevos ciclos de innovación, donde el capital humano y el desarrollo científico y tecnológico son factores clave (CEPAL, 2018; 2020b).

Esto muestra que existen espacios importantes de cooperación entre la UE y los países de la región en los ámbitos de mitigación del cambio climático, la innovación tecnológica y el intercambio de buenas prácticas ambientales. Téngase en cuenta, a este respecto, la contribución de la UE a la cooperación internacional y su experiencia en dichas cuestiones (CEPAL, 2018).

Por otra parte, la inversión en investigación y desarrollo destinada a la creación de tecnologías medioambientales constituye una fuente de generación de empleo, además de que,

a corto plazo, implica mayores retornos y, a largo plazo, un mayor ahorro de costos en comparación con los paquetes de estímulo fiscal tradicional (BID, 2020a).

En esa misma línea, es recomendable que, para alcanzar logros a nivel económico y climático, en los programas de recuperación pos-COVID-19 se debe:

Promover la inversión en infraestructura física limpia, modernizaciones de la eficiencia de los edificios, inversión en educación y formación para abordar el desempleo inmediato por COVID-19 y el desempleo estructural por descarbonización, inversión en capital natural para la recuperación y la resiliencia de los ecosistemas, e inversión limpia en I+D. [...], encontrándose que los multiplicadores a largo plazo de las políticas positivas para el clima eran altos, lo que refleja un fuerte retorno de la inversión para el gasto público (Hepburn *et al.*, 2020: 16).

En el caso de América Latina, la CEPAL ha analizado la complementariedad de los sistemas eléctricos y el uso de las energías renovables en la región. Así, ha observado que un escenario con alta penetración de energías renovables y alto nivel de interconexión —que permita una mayor penetración de fuentes renovables (39,5%), con una inversión del 1% del PIB de la región entre 2019 y 2032— implicaría la creación de aproximadamente siete millones de nuevos empleos (CEPAL, 2020b). Por lo tanto, la inversión en tecnologías renovables representa una oportunidad para lograr una recuperación económica pospandemia de manera rápida, inclusiva y sostenible. Resulta, pues, esencial promover estrategias que busquen sinergias entre el crecimiento económico y el cambio climático, pues tienen una mayor posibilidad de aumentar la riqueza nacional y mejorar la productividad.

En ese sentido, los acuerdos de asociación pueden promover una inversión sostenible que fortalezca las inversiones de la UE en los países andinos, en áreas como el sector de energías renovables y el biocomercio. Considérese que el ACM contempla, en su Título IX Comercio y Desarrollo Sostenible, lineamientos orientados a favorecer el desarrollo sostenible (Artículo 271), que procuran facilitar e impulsar el comercio y la inversión extranjera directa en bienes y servicios ambientales.

Asimismo, reconoce la importancia de la conservación y el uso sostenido de la diversidad biológica, y propicia el desarrollo de prácticas y programas orientados a promover retornos económicos apropiados para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica (Artículo 272). También enfatiza la necesidad de apoyar los esfuerzos para la adaptación y mitigación del cambio climático, a través de una transición rápida a economías bajas en carbono, el uso sostenible de recursos naturales, y mejoras de las tecnologías para la producción y uso de energías limpias (Artículo 275). De este modo, se generaría un mayor dinamismo económico para ambas regiones.

Igualmente constituye una oportunidad para promover investigaciones e innovaciones orientadas a sectores de tecnologías limpias y digitales, el desarrollo de patentes conjuntas y negocios con buenas prácticas ambientales por parte de las empresas, y el fortalecimiento de infraestructuras en áreas de sostenibilidad (CEPAL, 2020a).

Teniendo en cuenta que el Pacto Verde de la UE contempla el uso de “instrumentos diplomáticos y financieros para garantizar que las alianzas verdes formen parte de sus relaciones con otros países y regiones socias, especialmente en América Latina”(Comisión Europea, 2019c), los acuerdos de asociación constituyen un factor relevante para promover una estrategia de recuperación a largo plazo, basados en la transición energética hacia fuentes más limpias y empleos verdes. A través de la inversión en energías renovables —y dado el potencial que existe en Perú y Ecuador en energía solar<sup>16</sup> y eólica— se trata de obtener un mayor aprovechamiento de las energías renovables. Otro aspecto a fortalecer es la eficiencia energética y la promoción de la digitalización y generación distribuida, así como el impulso de la electromovilidad (BID, 2021).

De otro lado, los países andinos tienen una gran biodiversidad, que puede ser aprovechada bajo un enfoque de bioeconomía o de biocomercio. De esta manera, a su vez, se estaría diversificando la estructura productiva, además de incrementar la generación de valor, la promoción de cadenas de valor y de sistemas diversificados de cultivos originarios, así como el fortalecimiento del desarrollo rural y agrícola. Para ello es necesario robustecer la gestión de la biodiversidad, el uso de nuevas tecnologías y los conocimientos tradicionales, y propiciar su desarrollo y acceso a los mercados (CEPAL, 2020b); es ahí donde los acuerdos de asociación tienen un papel fundamental. También se debe promover la economía circular, por el potencial que tiene para la contribución al PIB y para la generación de fuentes de empleo. Así, según las estimaciones de la CEPAL, en América Latina el PIB podría aumentar un 0,35%, y podrían crearse alrededor de 450.000 empleos estables.

En consecuencia, la integración birregional puede ser un espacio para generar estrategias que impulsen el comercio verde entre regiones y la implementación de proyectos sostenibles. Desde la perspectiva de la Fundación EU-LAC (2020: 38), los canales de cooperación se pueden dar de la siguiente manera: “Europa puede aportar a ALC sus tecnologías verdes y sus programas de formación de alto nivel y modelo social, contribuyendo así a diversificar su economía. Por su parte, ALC, teniendo en cuenta la abundancia de sus recursos naturales y el dinamismo de sus mercados, puede favorecer una recuperación del crecimiento europeo”.

Además, se pueden establecer mecanismos de fortalecimiento para el resguardo ambiental, acompañados de un enfoque de desarrollo sostenible, de fomento de la transparencia y de acceso a información ambiental, que incluya documentación sobre la problemática ambiental que surge de la actividad extractiva. Adicionalmente, deben analizarse los potenciales beneficios que se desprenden de la firma del Acuerdo de Escazú sobre mecanismos de fortalecimiento ambiental. Todos estos aspectos han sido solicitados por los grupos consultivos de la UE, Colombia, Perú y Ecuador integrantes de este tratado. Al mismo tiempo, se requiere que el acuerdo involucre a todos los sectores que tienen competencias ambientales, además de implementar las acciones que recomiendan los análisis sobre el impacto y la calidad del uso de los recursos hídricos.

---

<sup>16</sup> SiELAC-OLADE (2021): Potencial de energías renovables. Disponible en: <http://sielac.olade.org/WebForms/Reportes/RorteDato3.aspx?oc=61&or=690&ss=2&v=1>.

#### 4.1.4. Empleo

En comparación con las anteriores revoluciones industriales, la digitalización está cambiando las estructuras económicas, políticas, institucionales y sociales a una mayor velocidad. Esto, a medio y largo plazo, tiene implicancias para el empleo, puesto que transforma los modelos de producción y consumo (CEPAL, 2018).

Como se ha argumentado, para avanzar en la Agenda 2030 es necesario impulsar el empleo, promover una industrialización inclusiva y fomentar la innovación considerando sus efectos medioambientales. La CEPAL ha resaltado la urgencia de transitar hacia un nuevo modelo de desarrollo que origine un cambio estructural progresivo —con énfasis en la igualdad y la sostenibilidad ambiental—, fomentando coaliciones sociales y pactos para la gobernanza a nivel mundial, regional y nacional. En esta línea, es esencial contar con una visión a largo plazo.

Para alcanzar la viabilidad de este nuevo modelo de desarrollo, es preciso impulsar mecanismos de gobernanza sustentados por coaliciones políticas, por medio de la coordinación internacional, la arquitectura financiera internacional y la gobernanza del comercio. Se debe apoyar, asimismo, la expansión sostenida de la inversión destinada a proyectos bajos en carbono y de mayor eficiencia energética; regular los efectos de los flujos de capitales; promover una gobernanza del comercio y la tecnología sobre bases multilaterales —que permitan el acceso a la tecnología y el financiamiento para el desacople entre el crecimiento y el impacto ambiental—, y una gobernanza global de los elementos fundamentales de la economía digital (CEPAL *et al.*, 2016).

Respecto a las cuestiones laborales, la UE ha implementado una serie de iniciativas que buscan atender la crisis en el empleo ocasionada por la pandemia. Asimismo, las iniciativas que está impulsando en 2021 son:

El nuevo plan de acción para el Pilar Europeo de Derechos Sociales, la Garantía Infantil Europea, la estrategia de la UE sobre los derechos de las personas con discapacidad, el nuevo marco estratégico de la UE en materia de salud y seguridad en el trabajo, el plan de acción para la Economía Social y la mejora de las condiciones de trabajo de las personas que prestan servicios a través de plataformas (Comisión Europea, 2020c: 2).

La UE, además, está promoviendo el trabajo decente, y todos los elementos anteriores están igualmente en debate y discusión en los países andinos.

#### 4.1.5. Derechos humanos

La UE busca sostener el liderazgo en la defensa de los derechos humanos y la democracia, poniéndolos en el centro de su política exterior. Entre las medidas a destacar que ha tomado en 2020, se encuentran la instauración de un régimen global de sanciones en materia de derechos humanos, y el Plan de Acción para los Derechos Humanos y la Democracia (2020-2024), que fija las ambiciones y prioridades del bloque, estableciendo una hoja de ruta

para hacer frente a los retos relacionados con la promoción y protección de los derechos humanos y la democracia<sup>17</sup>.

Avanzar en el cumplimiento de la Agenda 2030 y de los ODS también plantea la necesidad de atender otros desafíos, vinculados a las instituciones necesarias para responder a las nuevas demandas de los ciudadanos. Para ello, resulta crucial fortalecer el espacio de las políticas públicas nacionales, la integración regional, y el papel de la cooperación internacional y el multilateralismo. Así, los espacios de cooperación son clave para impulsar el desarrollo social, de modo que apoyen las innovaciones sociales a través de una institucionalidad adecuada (CEPAL, 2018).

Por último, la cohesión social y el Estado de derecho son elementos centrales tanto de la dimensión exterior del modelo social europeo como de los valores compartidos en el espacio eurolatinoamericano. Por ello, hay que generar nuevos pactos sociales que se encuentren en el centro de las políticas de desarrollo sostenible (Jung, 2021).

#### **4.2. Otros ejes de recuperación económica que pueden ser abordados por los acuerdos de asociación**

Si bien la transformación digital y la transición hacia economías verdes —como mecanismos para lograr un crecimiento sostenible— han experimentado un mayor impulso a causa de la pandemia, existen otras áreas de cooperación que pueden ser exploradas a través de los acuerdos de asociación. Adviértase que la UE ha manifestado la necesidad de lograr una cooperación regional y bilateral más eficaz con América Latina que permita aunar fuerzas para un futuro común, resaltando la importancia de intensificar su compromiso en materia de crecimiento, diversificación, sostenibilidad, resiliencia e inclusividad (Comisión Europea, 2019c). Entre estos sectores se encuentran:

a) La facilitación del comercio, a través de una mayor cooperación y la aplicación plena de los acuerdos de asociación de comercio y cooperación económica que la UE tiene firmados con los países de América Latina —entre ellos Perú, Colombia y Ecuador—. Se trata de mejorar el entorno empresarial y la inversión en la región, procurando que los acuerdos comerciales, así como los de asociación, fomenten el desarrollo sostenible, los derechos humanos y la buena gobernanza. Para ello, ambas regiones deberán colaborar para reforzar la aplicación de las disposiciones sociales laborales y medioambientales, aspectos en los que, en el caso de los países andinos, han existido algunas denuncias por incumplimiento.

En ese sentido, se deben aplicar las recomendaciones impulsadas por la UE, como las señaladas por la comisionada Malmström para el caso peruano, y las que vienen demandando los sindicatos y la sociedad civil de Ecuador y Colombia (CEDETRABAJO, 2020). Estas últimas se refieren a la necesidad de fortalecer la inspección laboral y promover los contratos a plazo fijo —para evitar la perpetuación de los trabajos temporales— y que los trabajadores

<sup>17</sup> Unión Europea (21 de junio de 2021). Aprobado: Informe anual 2020 de la UE sobre los derechos humanos y la democracia en el mundo.

puedan realizar y ejercer plenamente sus derechos de libertad sindical y negociación colectiva. También se debe evaluar el alcance de los acuerdos de asociación ante el impacto de la pandemia en los derechos económicos y sociales. Particularmente, se deben valorar las respuestas que los gobiernos han implementado en materia laboral (reforma de las normas de trabajo), que en ocasiones han podido implicar la precarización del trabajo y constituir una limitación para lograr los objetivos de trabajo decente de la OIT.

b) El fomento de la economía azul, que promueva una colaboración más estrecha en torno al uso sostenible de los recursos marítimos, y a la preservación y conservación del ecosistema marítimo costero. Además, se trata de contribuir a la adaptación y a la mitigación ante el cambio climático. De acuerdo con el BID (2020b), promover la economía azul constituye una forma de gestionar los altos niveles de desempleo, así como de afrontar las vulnerabilidades que genera el cambio climático. El propósito radica en que las economías puedan expandirse a nuevos campos como la biotecnología marina, la energía renovable marina, el turismo sostenible, la pesca o la acuicultura. Los acuerdos de asociación son un vehículo para explorar estos campos, sobre todo teniendo en cuenta que, en el Artículo 274 del ACM, se establecen lineamientos para promover el comercio de productos pesqueros de forma sostenible. Asimismo, destaca la necesidad de establecer estrategias para hacer frente al cambio climático (Artículo 275).

c) El capital humano, a través del fortalecimiento de oportunidades de la movilidad estudiantil y de investigadores, por medio de programas de cooperación e intercambio de experiencias en materia de educación superior, como el programa Erasmus+. Teniendo en cuenta que los tratados de libre comercio de los países andinos con la UE contemplan tanto la dimensión comercial como la social, disponen de los elementos necesarios para facilitar la construcción del espacio birregional en educación superior. Además, se pueden promover alianzas estratégicas en el espacio eurolatinoamericano, entre universidades europeas y andinas, en virtud de una cooperación académica en áreas específicas que pueda profundizar en diferentes planos (Fairlie, 2021b). De esta manera, se estaría promoviendo la diversificación y la competitividad de sectores económicos estratégicos, al generar capital humano altamente capacitado.

d) Las industrias culturales y creativas. Se trata de impulsar la cooperación para promover la diversidad cultural y la protección del patrimonio cultural, haciendo de la cultura un motor de desarrollo social y económico. Este sector no ha sido explorado dentro de los acuerdos de asociación a pesar del gran potencial que existe. Colombia es uno de los principales impulsores de las industrias culturales o la economía naranja en la región andina. El país ha promulgado la Ley 1834: Ley Naranja, con la que se pretende “desarrollar, fomentar, incentivar y proteger las industrias creativas”. En los casos de Ecuador y Perú, estos cuentan con la Ley Orgánica de Cultura, y el Plan Anual de Estímulos Económicos para las Industrias Culturales y Artes para el año 2018, respectivamente.

En suma, es necesario analizar nuevas estrategias de recuperación económica como las señaladas, y explorar el potencial que tienen los acuerdos de asociación para poder llevarlas a cabo.

La estratégica cooperación birregional en comercio e inversiones ha permitido que los acuerdos comerciales amplíen continuamente su alcance hacia temas ambientales, laborales y de derechos humanos, entre otros. Esto abre un abanico de áreas en las que la UE y América Latina y el Caribe pueden seguir cooperando en torno a una agenda común, delimitada por los ODS, y que englobe: la defensa del sistema multilateral de comercio, la búsqueda de sinergias entre las políticas comerciales y la reforma de la gobernanza internacional de la inversión extranjera directa. Asimismo, la existencia de una base común de acuerdos similares podría facilitar la convergencia entre los distintos mecanismos de integración económica de la propia región, dinamizar la inversión entre ambas regiones y fortalecer así una alianza estratégica que favorezca el cumplimiento de los ODS (CEPAL, 2018).

La UE pretende tener un mayor impacto geopolítico global; ello implica la necesidad de compartir valores, que, al hacer frente a desafíos comunes, permitan fortalecer la alianza entre ambas regiones. La estrategia de la UE de promover un multilateralismo ha de reforzar la cooperación con aliados que defienden los mismos principios y normas universales (Comisión Europea, 2021a).

Como se ha indicado, la apuesta por la Agenda 2030 constituye una hoja de ruta común. Así, el ODS 17 se ha convertido en uno de los ejes de la acción exterior de la UE, puesto que promueve asociaciones mundiales sólidas y dinamiza la cooperación internacional como elemento esencial para alcanzar los ODS (Jung, 2021). En ese sentido, se pueden establecer espacios de convergencia entre ambas regiones donde se aborden estas temáticas, en aras de construir una agenda de crecimiento alternativa que permita aprovechar plenamente los beneficios del acuerdo.

Desde los países andinos, a través del Parlamento Andino, se han impulsado algunas iniciativas<sup>18</sup> que están en sintonía con dicho enfoque, como el Marco Normativo para Promover Políticas sobre Facilitación de Comercio Integrales en la Región Andina; el Marco Normativo para el Fomento de Políticas Públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación; el Marco Normativo para Promover la Economía Digital en la Región Andina, o el Marco Normativo para Fomentar el Biocomercio como Oportunidad de Desarrollo en los Países Andinos. Los lineamientos de estas propuestas políticas se encuentran alineados con las estrategias que están impulsando los Estados miembros de la UE para promover la transformación digital y la economía verde.

También existen instrumentos normativos orientados a promover nuevos motores de las economías, como es el caso del Marco Normativo para Aumentar la Productividad y Alcanzar el Desarrollo Sostenible, el Marco Normativo de Economía Azul Sostenible, el Marco Normativo de Economía Naranja, el Proyecto de Marco Normativo para Promover y Fortalecer la Economía Campesina y la Agricultura Familiar en la Región Andina, y el Marco Normativo sobre Seguridad Social en los Países Andinos. Sus lineamientos y recomendaciones buscan alcanzar un crecimiento económico sostenible e inclusivo, y están alineados al logro de los

---

18 Véase: <https://biblioteca-parlamentoandino.janium.net/janium-bin/referencista.pl?ld=20210513220810>.

ODS. En consecuencia, un espacio en el que se podrían fortalecer e impulsar estas propuestas es la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EuroLat).

Por lo demás, deben tomarse en consideración las asimetrías de poder y riqueza que existen entre ambas regiones. En este sentido, es recomendable que los acuerdos de cooperación implementen las alternativas más innovadoras, en línea con el Consenso Europeo de Desarrollo de 2017, y los tipos de relación que han de establecerse con cada socio. Para reactivar el diálogo político y la cooperación, han de plantearse relaciones de “geometría variable”, que contemplen vías más flexibles y abiertas de colaboración, reconociendo la diversidad de las agendas de desarrollo de cada país, y con una orientación hacia la Agenda 2030 (Sana-huja, 2020).

Este aspecto es clave en la cooperación al desarrollo. Adviértase que el actual criterio de ingreso per cápita no refleja adecuadamente las vulnerabilidades de las sociedades (que son multidimensionales), las necesidades de financiamiento o las limitaciones estructurales de los países, y menos en un contexto como el actual. La recuperación de la crisis de la COVID-19 es un desafío global que requiere una respuesta conjunta, de modo que resulta clave fortalecer la asociación entre la UE y América Latina para avanzar hacia un nuevo paradigma de desarrollo, más igualitario, inclusivo y sostenible.

Hacer frente a la pandemia de la COVID-19 hace necesario, finalmente, realizar grandes esfuerzos fiscales. La Comisión Europea ha promovido una iniciativa de recuperación mundial que permita relacionar el alivio de la deuda con la inversión en los ODS. No obstante, los países latinoamericanos de renta media no pueden acogerse a dicho programa. Por ello, la CEPAL ha solicitado reevaluar estas clasificaciones para que dichos países puedan acceder a los instrumentos y acciones de cooperación al desarrollo. De hecho, la CEPAL y la Comisión Europea se han comprometido a promover la renovación del diálogo político, con la finalidad de avanzar hacia modelos de desarrollo sostenible e igualitario, reforzar el sistema multilateral y hacerlo más inclusivo. Este sistema debe incorporar mecanismos para facilitar el acceso a la financiación de inversiones sostenibles, el acceso y desarrollo de tecnologías digitales y ecológicas, e impulsar un orden comercial basado en normas y un compromiso renovado con la acción por el clima (Bárcena y Urpilainen, 2021).

## Referencias bibliográficas

- ALARCO TOSONI, G. Y CASTILLO GARCÍA, C. (2018):** *TLC UE, Perú, Colombia y Ecuador. ¿Dónde estamos y hacia dónde vamos?*, Red Peruana por una Globalización con Equidad, RedGE.
- ASAMBLEA NACIONAL DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR (2020):** *Ley Orgánica para el Desarrollo de la Acuicultura y Pesca*. Disponible en: <https://www.oficial.ec/ley-orgánica-desarrollo-acuicultura-pesca>.
- AYUSO, A. (2019):** “20 años después. ¿Hacia dónde va la asociación estratégica?”, *Pensamiento Propio*, 49, pp. 53-84.
- ALIANZADELPACÍFICO(2020):** *Plan de trabajo contra el Covid-19*. Disponible en: [https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/PLAN\\_TRABAJO\\_COVID\\_19.pdf](https://alianzapacifico.net/wp-content/uploads/PLAN_TRABAJO_COVID_19.pdf).
- BÁRCENA, A. Y URPILAINEN, J. (2021):** “Europa, América Latina y el Caribe: una nueva asociación para el futuro”, *Columna de opinión, CEPAL* (27/06/2021). Disponible en: <https://www.cepal.org/es/articulos/2021-europa-america-latina-caribe-nueva-asociacion-futuro>.
- BAUMANN, R. (2016):** “Acuerdos hechos a medida. El camino a la flexibilidad”, *Integración y Comercio*, 40, pp. 150-175.
- BECKMAN, J.; IVANIC, M.; JELLIFFE, J. L.; BAQUEDANO, F. G. Y SCOTT, S. G. (2020):** *Economic and Food Security Impacts of Agricultural Input Reduction Under the European Union Green Deal’s Farm to Fork and Biodiversity Strategies*, United States Department of Agriculture (USDA). Disponible en: <https://www.ers.usda.gov/webdocs/publications/99741/eb-30.pdf?v=2521.5>.
- BID (2020A):** “Economía circular e innovación verde, pilares para la recuperación y la resiliencia post COVID-19”, *Blog-BID* (19 de julio). Disponible en: <https://blogs.iadb.org/innovacion/es/economiircular-innovacion-verde-post-covid-19/>.
- (2020B):** “¿Puede la economía azul apoyar una recuperación sostenible e inclusiva?”, *Blog-BID* (18 de noviembre). Disponible en: <https://blogs.iadb.org/sostenibilidad/es/puede-la-economia-azul-ayar-una-recuperacion-sostenible-e-inclusiva-del-caribe/>.
- (2021A):** *Estimaciones de las tendencias comerciales: América Latina y el Caribe - Edición 2021*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/estimaciones-de-las-tendencias-comerciales-america-latin-el-caribe-edicion-2021>.
- (2021B):** *El papel de la transición energética en la recuperación sostenible de América Latina y el Caribe*. Disponible en: <https://publications.iadb.org/es/el-papel-de-la-transicion-energetica-en-la-recupacion-sostenible-de-america-latina-y-el-caribe>.
- BORRELL, J. (2020):** “América Latina-Europa: la ‘otra’ relación transatlántica”, *Análisis Carolina*, n° 51, Mrid, Fundación Carolina. Disponible en: <https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/10/AC-51-2020.pdf>.
- BOUZAS, R. (2019):** “EU-LAC Biregional Scenarios”, *EULAC Focus, Working Paper*, n° WP6-DI-121.
- CAF (2020):** *Conferencia CAF 2020 Relaciones Europa - América Latina*. Disponible en: <https://www.caf.com/es/actualidad/eventos/2020/10/conferencia-caf-europa/>.

**CAN (2019):** *Declaración de Lima: 50 años de la Comunidad Andina.*

**(2020A):** “Uso de tecnologías de la información y comunicaciones es indispensable para reactivación del turismo, afirma Secretario General de la CAN”, 31 de julio.

**(2020B):** “Grupos ad hoc impulsados por Colombia como Presidencia Pro Tempore de la CAN iniciaron ejecución de sus planes de trabajo”. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/tag/comercio-electronico/>.

**(2020C):** *Carta Ambiental Andina.* Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/Prensa.aspx?id=12282&accion=detalle&cat=NP&title=carta-ambiental-andina>.

**CEDETRABAJO (2020):** “Declaración Conjunta de los Grupos Consultivos de la UE, Colombia, Perú y Ecuador”. Disponible en: <https://cdes.org.ec/web/declaracion-conjunta-de-los-grupos-consultivoe-la-ue-colombia-peru-y-ecuador/>.

**CEPAL (2018):** *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: estrategias convergentes y sostenibles ante la coyuntura global (LC/TS.2018/56/Rev.1)*, Santiago.

**(2020A):** *Foro Empresarial América Latina y el Caribe – Unión Europea: Repensando un futuro común (10 de noviembre).*

**(2020B):** *Construir un nuevo futuro: Una recuperación transformadora con igualdad y sostenibilidad, Saitago.* Disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46227-construir-un-nuevo-futuro-ruperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad>.

**(2020C):** *Agenda Digital para América Latina y el Caribe (eLAC2022), Séptima Conferencia Ministerial sobre la Sociedad de la Información de América Latina y el Caribe.*

**(2021):** *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe, 2020 (LC/PUB.2020/21- P)*, Santiago.

**CEPAL, FUNDACIÓN EU-LAC, UNIÓN EUROPEA Y CELAC (2016):** “La Unión Europea y América Latina y el Caribe ante la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”.

**CEPLAN (2017):** *Perú: Informe Nacional Voluntario sobre la implementación de la Agenda 2030 para el Darrollo Sostenible.* Disponible en: [https://www.ceplan.gob.pe/documentos/\\_peru-informenacionaoluntario/](https://www.ceplan.gob.pe/documentos/_peru-informenacionaoluntario/).

**CHELALA, S. Y MARTÍNEZ-ZARZOSO, I. (2017):** “¿Sesgo anti-innovación? El impacto tecnológico de los acueos comerciales”, *Robotlución, Revista de Integración y Comercio, BID.* Disponible en: <https://publations.iadb.org/handle/11319/8487>.

**COMISIÓN EUROPEA (2007):** *Reglamento (CE) n° 333/2007 de la Comisión, de 28 de marzo de 2007, por el que se establecen los métodos de muestreo y análisis para el control oficial de los niveles de plomo, cadmio, mercurio, estaño inorgánico, 3-MCPD y benzo(a)pireno en los productos alimenticios (texto pertinente a efectos del EEE), Bruselas.* Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/?uri=celex%3A32007R0333>.

**(2014):** *Reglamento (UE) n° 488/2014 de la Comisión de 12 de mayo de 2014 que modifica el Reglento (CE) n° 1881/2006 por lo que respecta al contenido máximo de cadmio en los productos alimenticios (texto pertinente a efectos del EEE), Bruselas.* Disponible en: <https://www.boe.es/doi/2014/138/L00075-00079.pdf>.

**(2016):** “Colombia y la Unión Europea”, Bruselas. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/1076/colombia-y-la-uni%C3%B3n-europea\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/colombia/1076/colombia-y-la-uni%C3%B3n-europea_es).

(2019A): UE, *América Latina y el Caribe: asociación para la prosperidad, la democracia, la resiliencia y la gobernanza mundial*, Bruselas. Disponible en: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/dail/es/IP\\_19\\_2137](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/dail/es/IP_19_2137).

(2019B): *Acta de la VI Reunión del Comité de Comercio del Acuerdo Multipartes Unión Europea-Colombia-Ecuador-Perú*. Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible. Disponible en: [https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/november/tradoc\\_158481.pdf](https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/november/tradoc_158481.pdf).

(2019C): “*De la granja a la mesa*”, Bruselas. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork\\_es](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal/actions-being-taken-eu/farm-fork_es).

(2019D): *Pacto Verde Europeo*, Bruselas. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal\\_es#:~:text=El%20Pacto%20Verde%20Europeo%20establece,biiversidad%20y%20reducir%20la%20contaminaci%C3%B3n](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/european-green-deal_es#:~:text=El%20Pacto%20Verde%20Europeo%20establece,biiversidad%20y%20reducir%20la%20contaminaci%C3%B3n).

(2020A): *VII Reunión del subcomité de comercio y desarrollo sostenible del acuerdo comercial entre la Unión Europea (UE) por una parte, y Colombia, Ecuador y el Perú, por otra*.

(2020B): “*Informe de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las regiones*”. Disponible en: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2020/ES/COM-2020-705-F1-ES-MAIN-PART-1.PDF>.

(2020C): “*Declaración Conjunta del Acuerdo Comercial entre la Unión Europea por una parte, y Colombia, Ecuador y el Perú, por otra, Subcomité de Comercio y Desarrollo Sostenible (CDS) Declaración Conjunta*”. Disponible en: [http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/union\\_europea/2019/Declaracion\\_Conjunta\\_2020\\_Brussels\\_final.pdf](http://www.acuerdoscomerciales.gob.pe/images/stories/union_europea/2019/Declaracion_Conjunta_2020_Brussels_final.pdf).

(2020D): “*Plan de recuperación para Europa*”, Bruselas. Disponible en: [https://ec.europa.eu/info/stregy/recovery-plan-europe\\_es#introduccion](https://ec.europa.eu/info/stregy/recovery-plan-europe_es#introduccion).

(2021A): “*Un futuro digital para Europa*”, Bruselas. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/es/policias/a-digital-future-for-europe/>.

(2021B): “*Cooperación tecnológica: innovación para el bienestar y el desarrollo económico; servicios satelitales y fomento de la digitalización*”, Bruselas. Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/peru/94684/cooperaci%C3%B3n-tecnol%C3%B3gica-innovaci%C3%B3n-para-el-bienesta-el-desarrollo-econ%C3%B3mico-servicios\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/peru/94684/cooperaci%C3%B3n-tecnol%C3%B3gica-innovaci%C3%B3n-para-el-bienesta-el-desarrollo-econ%C3%B3mico-servicios_es).

**CONGRESO DE COLOMBIA (2019):** “*Pacto por Colombia, pacto por la equidad*”, Bogotá.

**DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2020):** “*La Defensoría del Pueblo entregó el informe final sobre la vulneración de derechos en el caso Furukawa a la presidencia de la República*”, 30 de julio.

**DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN (2020):** *Informe Anual de avance en la implementación de los ODS en Colombia*, Bogotá.

**EFSA (2009):** “*Scientific Opinion of the Panel on Contaminants in the Food Chain on a request from the European Commission on cadmium in food*”, *The EFSA Journal*, 980, pp. 139-139.

**FAHIMI, Y. (2021):** “*Europa y América Latina: ¿cómo enfrentar juntos una transformación social y ecológica?*”, *Nueva Sociedad*, n° 291 (enero-febrero), pp. 101-113.

**FAIRLIE, A. (2021A):** *Hacia una estrategia de desarrollo sostenible para el Perú del Bicentenario*, Universidad San Agustín de Arequipa. Disponible en: [https://www.academia.edu/46846240/HACIA\\_UNA\\_ERATEGIA\\_DE\\_DESARROLLO\\_SOSTENIBLE\\_PARA\\_EL\\_PERU-C3%9A\\_DEL\\_BICENTENARIO](https://www.academia.edu/46846240/HACIA_UNA_ERATEGIA_DE_DESARROLLO_SOSTENIBLE_PARA_EL_PERU-C3%9A_DEL_BICENTENARIO).

- (2021B): “Algunos determinantes de la movilidad estudiantil universitaria de los países andinos”, *Latin American Journal of Trade Policy*, 4(9), pp. 24-42. doi:10.5354/0719-9368.2021.57922.
- FUNDACIÓN EU-LAC (2021):** “El nuevo multilateralismo en la era del COVID-19 desde la perspectiva de las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe”, Hamburgo.
- GARCÍA, J. (2016):** *Acuerdos comerciales entre la Unión Europea y Latinoamérica*, Universidad Internacional de Valencia. Disponible en: <https://eulacfoundation.org/es/content/acuerdos-comerciales-entrauni%C3%B3n-europea-y-latinoam%C3%A9rica>.
- GILES CARNERO, R. (2021):** “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europeacosur”, *Documentos de Trabajo*, n° 44 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- GROWTH LAB AT HARVARD UNIVERSITY (S/F):** *Atlas de Complejidad económica*. Disponible en: <https://atlas.cid.harvard.edu/rankings>.
- HEPBURN, C.; O’CALLAGHAN, B.; STERN, N.; STIGLITZ, J. Y ZENGHELIS, D. (2020):** “Will COVID-19 fiscal recovery packages accelerate or retard progress on climate change?”, *Smith School Working Paper*, 20-02.
- ITURRALDE, P. Y SUÁREZ, D. (2020):** *Estudio de Impacto Sostenible para soporte de la evaluación del Acuerdo Comercial Multipartes*, Quito, Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- JUNG, T. (2021):** “Unnuevociclo en la cooperación eurolatinoamericana: valores compartidos e intereses”, *Documentos de Trabajo*, n° 47, (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- LÓPEZ, J. (2021):** “La Unión Europea y América Latina por una alianza estratégica en el mundo postCOVID-19”, *Análisis Carolina*, n° 2, Madrid, Fundación Carolina.
- LÓPEZ-ULLOA, M.; JAIMEZ, R. Y OROZCO, L. (2021):** *Guía 1: El cadmio en el cultivo de cacao. Caja de herramientas para la prevención y mitigación de la contaminación de cadmio en la cadena de cacao-Ecuador*, 14 ed., Quito, Ecuador, pp. 1-20.
- MASKUS, K. (2016):** “Patents and Technology Transfer Through Trade and the Role of Regional Trade Agreements”, *East-West Center Working Papers: Innovation and Economic Growth Series*, n° 10, Honolulu, East-West Center.
- MATEUS, A. (2021):** *Taller virtual para presentary discutir resultados preliminares: Perú*, BKP Economic Advisors GMBH, 17-18 de abril.
- MESÍAS, R. (2019):** *El acuerdo comercial de Ecuador con la Unión Europea y el comportamiento de las exposiciones ecuatorianas*, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar.
- MINCETUR (2019):** *IX Reunión del Mecanismo de Consultas Bilaterales Perú-Unión Europea*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/45525-ix-reunion-del-mecanismo-de-coultas-bilaterales-peru-union-europea>.
- (2020): *Interpretación del Reglamento (UE) n° 488/2014 que modifica el Reglamento (CE) n° 1881/2006 en cuanto a los niveles máximos de cadmio en chocolate y derivados del cacao*.
- (2021A): *Reporte de Comercio Bilateral Perú-Unión Europea para el año 2020*.
- (2021B): *Estudio de Aprovechamiento del TLC Perú – Unión Europea, octavo año de vigencia del TLC*. MINCIT(2021): *Comercio exterior colombiano: Seguimiento a los acuerdos comerciales*. Disponible en: <https://www.mincit.gov.co/getattachment/estudios-economicos/seguimiento-tlc/seguimiento-vision-nacional/acuerdos-comerciales-vigentes/oe-dp->

[seguimiento-feb21-26abr2021.pdf.aspx](#).

**MINISTERIO DE PRODUCCIÓN, COMERCIO EXTERIOR, INVERSIONES Y PESCA DEL ECUADOR (2021):** *Acuerdo Comercial de Ecuador con Unión Europea arroja resultados positivos*. Disponible en: <https://www.produccion.gob.ec/acuerdo-comercial-de-ecuador-con-union-europea-arroja-resultados-positivos>.

**MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DEL PERÚ (2019):** *IX Reunión del Mecanismo de Consultas Bilaterales Perú-Unión Europea*. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/rree/noticias/45525-ix-reunion-del-mecanismo-de-consultas-bilaterales-peru-union-europea>.

**MINISTERIO DE TRABAJO DEL GOBIERNO DE COLOMBIA (2020):** *Programa Misión Empleo*. Disponible en: <https://www.misionempleo.gov.co/acerca-de/Paginas/objetivos-de-la-mision.aspx>.

**NIETO, S. Y SALINAS, C. (2020):** “*América Latina bajo el enfoque del desarrollo en transición: bases e ilicaciones políticas*”, *Documentos de Trabajo*, n° 26 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.

**NOVAK, F. Y NAMIHAS, S. (2017):** *La inserción de China en ALC y el Perú: Impacto en la relación con la UE*, IDEI y Konrad Adenauer Stiftung.

**OCDE, CAF, CEPAL, UE (2019):** *Perspectivas económicas de América Latina 2019: Desarrollo en Transición*,

**SANTIAGO DE CHILE, CEPAL. OMC (2020):** *E-commerce, trade and the Covid-19 pandemic*. Disponible en: [https://www.wto.org/elish/tratop\\_e/covid19\\_e/ecommerce\\_report\\_e.pdf](https://www.wto.org/elish/tratop_e/covid19_e/ecommerce_report_e.pdf).

**ROSALES, O. (2020):** “*Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea*”, *Documentos de Trabajo*, n° 30 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.

**SANAHUJA, J. A. (2017):** “*Posglobalización y ascenso de la extrema derecha: crisis de hegemonía y riesgos sistémicos*”, en M. MESA (coord.): *Seguridad internacional y democracia: guerras, militarización y froeras*. Anuario CEIPAZ 2016-17, Madrid, CEIPAZ, pp. 35-71.

**(2020):** “*América Latinay la Unión Europea: agendassociales, competenciageopolíticay COVID-19*”, *Araaria*. Revista Iberoamericanade Filosofía, Política, Humanidadesy Relaciones Internacionales,año 22, n° 45.

**(2021A):** “*Pacto verde y ‘Doctrina Sinatra’*. ¿Por qué son importantes para América Latina?”, *Nueva Sociedad*, n° 291 (enero-febrero), pp. 141-156.

**(2021B):** “*Pacto Verde Europeo. El giro ambiental de un actor global*”, en M. MESA (coord.): *El mundo después de la pandemia: enfrentar la desigualdad y proteger el planeta*. Anuario CEIPAZ 2020-21, Madrid, CEIPAZ, pp. 69-95.

**SANAHUJA, J. A. Y RODRÍGUEZ, J. (2021):** “*El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: Escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productivay la transición social y ecológica*”, *Análisis Carolina*, n° 20, Madrid, Fundación Carolina.

**SANAHUJA, J. A. Y RUIZ, É. (2019):** “*La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’*”, *Documentos de trabajo*, n° 8 (24 época), Mrid, Fundación Carolina.

**SEAE (2021A):** “*Acción climática, protección de bosques y de la biodiversidad, adaptación y reducción de riesgo de desastres*”, *Unión Europea (11 de marzo)*. Disponible en: <https://eeas.europa>.

[eu/delegations/peru/94692/acc%C3%B3n-clim%C3%A1tica-protecci%C3%B3n-de-bosques-y-de-la-biodiversidad-adaptaci%C3%B3n-y-reducci%C3%B3n-de-riesgo\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/peru/94692/acc%C3%B3n-clim%C3%A1tica-protecci%C3%B3n-de-bosques-y-de-la-biodiversidad-adaptaci%C3%B3n-y-reducci%C3%B3n-de-riesgo_es).

**(2021B):** “Gobernanza, democracia y derechos humanos: apoyando instituciones y procesos”, Unión Europea (11 de marzo). Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/peru/94683/gobernanza-democracia-y-derechos-humanos-apoyando-instituciones-y-procesos\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/peru/94683/gobernanza-democracia-y-derechos-humanos-apoyando-instituciones-y-procesos_es).

**(2021C):** “Protección social: promoviendo la inclusión social y el acceso a servicios de calidad”, Unión Europea (11 de marzo). Disponible en: [https://eeas.europa.eu/delegations/peru/94690/protecci%C3%B3n-social-promoviendo-la-inclusi%C3%B3n-social-y-el-acceso-servicios-de-calidad\\_es](https://eeas.europa.eu/delegations/peru/94690/protecci%C3%B3n-social-promoviendo-la-inclusi%C3%B3n-social-y-el-acceso-servicios-de-calidad_es).

**SEGIB (2021):** *XXVII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*. Disponible en: <https://www.segib.org/consulta-todos-los-documentos-aprobados-en-la-xxvii-cumbre-iberoamericana-de-jefes-de-estado-y-de-gobierno/>.

**SERRANO, M. (2019):** *Efectos en la agenda de política exterior ecuatoriana a partir de la adhesión del Ecuador al Acuerdo Comercial Multipartes entre la Unión Europea y Colombia y Perú*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. Disponible en: <https://repository.javeriana.edu.co/handle/10554/45166>.

**SGAN (2020):** “Dimensión económico social de la Comunidad Andina”, Lima, Secretaría General de la Comunidad Andina.

**UNCTAD (2020):** *Informe sobre las inversiones en el mundo 2020*, Naciones Unidas. Disponible en: [https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020\\_overview\\_es.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/wir2020_overview_es.pdf).

**UNIÓN EUROPEA (2019A):** *Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo, y al Comité de las Regiones*. El Pacto Verde Europeo COM/2019/640 final, Bruselas.

**(2019B):** *Comunicación conjunta al Parlamento Europeo y al Consejo*. La Unión Europea, América Latina y el Caribe: aunar fuerzas para un futuro común, Bruselas.

**(2021):** *Ex post evaluation of the implementation of the Trade Agreement between the EU and its Member States and Colombia, Peru and Ecuador, Interim Report*.

**YÉPEZ LASSO, F. (2015):** “Elementos para iniciar una reflexión sobre el futuro de las relaciones entre la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y la Unión Europea (UE)”, Documento de trabajo, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, Quito.

# 8. ANÁLISIS Y PROSPECTIVA DEL ACUERDO DE ASOCIACIÓN UNIÓN EUROPEA-MERCOSUR

Gerardo Caetano

## 1. Introducción<sup>1</sup>

Las posibilidades de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y el Mercosur se encuentran en un momento decisivo. Luego de una negociación que ya lleva más de 20 años, en junio de 2019 fue anunciado un “acuerdo en principio” referido al pilar comercial. A esto se sumó la negociación respecto a los aspectos político y de cooperación, acordados poco más de un año después, en julio de 2020, cuyos contenidos aún no son de conocimiento público. En el momento actual, como se verá en detalle en el texto, el cierre y la ratificación del acuerdo de junio de 2019 se encuentran en una situación de empantanamiento.

A esta situación, a último momento y con una virulencia no prevista, así como con consecuencias imprevisibles, ha venido a sumarse como factor de contexto la invasión de Rusia a Ucrania iniciada el 24 de febrero de 2022<sup>2</sup>. No resulta posible integrar al presente documento consideraciones específicas y consistentes referidas a los impactos de este proceso en curso sobre el tema de la negociación del Acuerdo de Asociación Unión Europea-Mercosur. Solo se registrará el acontecimiento, que viene a poner de manifiesto, entre otras cosas, la relevancia de la presencia de Rusia y otras potencias extra zona (muy particularmente de China) en América Latina, con sus múltiples consecuencias en los más diversos terrenos. De igual forma, en la parte de conclusiones se reseñarán de manera sucinta algunas informaciones y especulaciones surgidas a nivel internacional, que tienden a avanzar perspectivas de análisis (no siempre coincidentes) en relación a los impactos más o menos directos que pueden avizorarse entre ambos procesos.

En ese marco, y desde esta última constancia, en el texto que sigue se analizan los siguientes puntos:

i) a falta de un tratado específico en curso de aplicación, se informa sobre las negociaciones del pilar comercial, su estado actual, los contenidos del principio de acuerdo firmado en 2019, las posibilidades de cierre y ratificación por las dos partes y los principales efectos esperados; ii) las potenciales implicaciones de este acuerdo tanto para la Unión Europea como para el Mercosur, en especial en lo atinente a sus consecuencias previsibles en la autonomía estratégica de ambas regiones y al refuerzo del multilateralismo en el contexto

<sup>1</sup> El autor agradece muy especialmente la colaboración para la elaboración de este texto al doctorando Nicolás Pose.

<sup>2</sup> En contextos que combinan una multiplicidad de análisis de perfil ensayístico o periodístico, debe recomendarse especialmente el documento de Sanahuja, Stefanoni y Verdes-Montenegro (2022).

actual, y iii) los impactos previstos por la pandemia de la COVID-19 y la posible contribución de este Acuerdo de Asociación en los nuevos escenarios.

## **2. Evolución de las negociaciones, sus perspectivas y efectos esperados de un acuerdo**

### **2.1. Una larga y compleja negociación (con final abierto)**

Las negociaciones para el establecimiento de un acuerdo de asociación entre la Unión Europea y el Mercosur llevan ya más de veinte años. Esto evidencia tanto el interés de ambos bloques por alcanzar un arreglo que gobierne sus intercambios económicos, comerciales y políticos, como los grandes escollos que existen para concretarlo. Los primeros antecedentes de las negociaciones se remontan a 1995, cuando ambos bloques acordaron concretar un Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, en lo que fue la primera decisión del Mercosur como sujeto de Derecho Internacional. El hecho de que el socio privilegiado por el Mercosur para su primer acuerdo de esta naturaleza fuera la Unión Europea no fue casual, sino la consecuencia de que la propia concepción del Mercosur estuvo inspirada en el modelo de integración europea (Bizzozero, 2008).

El establecimiento de relaciones interregionales —basadas en una lógica de relacionamiento interbloque, como preveía el Acuerdo Marco de 1995— contribuía a la promoción del modelo de integración de la Unión Europea, potenciando de este modo su legitimidad y proyección como actor internacional (Sanahuja, 2007). Por todo esto, en términos identitarios, puede decirse que la Unión Europea y el Mercosur comparten rasgos definitorios. Esto tampoco sorprende, si se tiene en cuenta la histórica influencia de las potencias europeas occidentales en el Cono Sur de América Latina.

Los elementos reseñados apuntarían a esperar una facilitación de diálogo político y de cooperación, así como al establecimiento de fuertes vínculos de comercio y de inversión, que de hecho existen entre ambos bloques. Sin embargo, a pesar de todos estos condicionantes positivos, el lanzamiento de las negociaciones para la conformación de un acuerdo de asociación interregional, ocurrido en 1999 al amparo de lo previsto en el Acuerdo Marco de 1995, no fue una iniciativa proactiva. Por el contrario, con la perspectiva del tiempo, dicho lanzamiento debe entenderse como reacción ante las relaciones hemisféricas entre Estados Unidos y los países latinoamericanos. A mediados de la década de 1990, Estados Unidos avanzaba en la región con su propuesta del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que buscaba conformar un área preferencial de comercio hemisférica inspirada en el modelo TLCAN. Estos avances generaron una respuesta reactiva en la Unión Europea, preocupada por la pérdida potencial de espacio tanto económico como de relacionamiento político en América Latina. De ese modo, el bloque europeo procuró el lanzamiento de negociaciones comerciales en el marco de una compleja lógica triangular en el Atlántico, que a su vez interactuaba con las negociaciones comerciales multilaterales, generando un intrincado panorama geopolítico y geoeconómico (Bouzas, 1996; Grandi, 2000).

Desde el lanzamiento de las negociaciones, según Sanahuja y Rodríguez (2019), pueden identificarse cuatro fases, que permiten ordenar desarrollos coyunturales. Dicho esto, como destaca Rozemberg (2019), la esencia del acuerdo, con sus pros y sus contras, ha sido la misma en la larga negociación. La primera fase, que ocurrió entre 2000 y 2004, se basó en tres principios, acordados en abril del 2000: negociaciones integrales y resultados equilibrados; no exclusión de ningún sector, con contemplación de sensibilidades en productos y servicios de acuerdo con las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y el principio del compromiso único, bajo la misma lógica que fue aplicada en la Ronda de Uruguay del GATT (Makuc, Rozemberg y Duhalde, 2015). Sobre esta base, se establecieron tres grupos de trabajo: uno dedicado al comercio de bienes, un segundo al comercio de servicios, y un tercero a la cuestión de las compras gubernamentales, las políticas de competencia y la solución de controversias.

Sanahuja y Rodríguez (2019) destacan que, por un lado, la propuesta europea de negociar algunos de los llamados “temas de Singapur” —como compras gubernamentales y políticas de competencia— suso un primer punto de inflexión en las negociaciones, dada la reticencia de los países del Mercosur a asumir compromisos mayores que los adoptados tras la conformación de la OMC. Sin embargo, por el otro, destacan que las principales dificultades para arribar a acuerdos se registraron en los temas tradicionales del comercio, es decir, en las ofertas en materia de bienes. La literatura coincide en señalar que dichas dificultades derivaron de la naturaleza del comercio entre ambos bloques, caracterizada por la prevalencia del comercio interindustrial, basado en la distinta dotación de factores productivos, cuya liberalización conllevaba grandes implicaciones distributivas (Rogowski, 1989; Milner y Judkins, 2004; Hiscox, 2014). De ese modo, el bloque europeo se mostró desde el inicio sensible a una apertura ambiciosa de su mercado para la importación de productos primarios y de manufacturas de origen agrícola, áreas en las que radicaban las ventajas comparativas estáticas del bloque mercosureño. Al mismo tiempo, los países del Mercosur, principalmente Brasil y Argentina, expresaron sus resistencias a una rápida apertura de sus mercados de manufacturas de origen industrial, en donde la producción europea resulta más competitiva.

Para los productores agrícolas europeos, la amenaza que ha supuesto la apertura negociada con el Mercosur se ha basado en el riesgo de verse desplazados por la competitiva agricultura de los sudamericanos, por lo que los países en los que sus organizaciones tienen mayor peso se han mostrado históricamente reticentes a este acuerdo. Como contracara, para los empresarios y trabajadores industriales del Mercosur, enfrentar una mayor competencia de firmas europeas, con mayor dotación relativa de capital y tecnología, también generó el riesgo del desplazamiento del mercado. A su vez, la fuerte presencia de firmas de origen europeo en el Mercosur —que ingresaron a los mercados de Argentina y, sobre todo, de Brasil, con una lógica horizontal, de salto de barreras arancelarias y producción para el mercado de destino— generó la preocupación adicional de la relocalización de estas firmas, en especial si se desarmaba la estructura de protección arancelaria (Oliveira, 2014; Pose y Bizzozero, 2019; Álvarez y Zelicovich, 2020; Caetano y Pose, 2020).

A estos elementos estructurales de economía política se sumaron otros coyunturales. Entre ellos, cabe registrar los siguientes: la preocupación de los gobiernos sudamericanos por la reducción del espacio para la implementación de políticas de desarrollo, así como su búsqueda de un acuerdo que reconociera efectivamente las diferentes etapas de desarrollo de los socios; la dificultad del Mercosur para completar la conformación de su unión aduanera, quitando atractivo a la idea normativa de un acuerdo birregional; el fracaso de la Cumbre Ministerial de Cancún de la OMC, en la que los países del Sur esperaban un mayor disciplinamiento de los subsidios agrícolas de los países del Norte; relacionado con esto, la paralización de la iniciativa del ALCA, que quitó presión a la Unión Europea respecto a la necesidad de avanzar con el Mercosur para no quedar en una situación de desventaja competitiva respecto a Estados Unidos. Combinados, estos elementos llevaron a una prolongada paralización de las negociaciones entre la Unión Europea y el Mercosur hacia 2004 (Makuc *et al.*, 2015; Caetano y Pose, 2020; Sanahuja y Rodríguez, 2019).

Entre 2004 y 2010, Sanahuja y Rodríguez (2019) identifican una segunda etapa que denominan “de desinterés mutuo”. En este periodo, la Unión Europea priorizó la conformación de acuerdos con los países latinoamericanos del “eje Pacífico”, de orientación más liberal y aperturista (Briceño-Ruiz, 2013). El tiempo de los gobiernos progresistas en los países del Mercosur trajo aparejada una orientación regionalista que ha sido denominada por algunos autores como “post-liberal” (Sanahuja, 2009) o “post-hegemónica” (Riggirozzi y Tussie, 2012), en la que la agenda de integración comercial dio paso a un mayor foco en las cuestiones políticas y sociales del regionalismo<sup>3</sup>.

Las negociaciones se retomaron en 2010, inaugurando una tercera etapa. No obstante, esto se dio en un contexto político y económico internacional diferente. En primer lugar, ya en 2008, con el fracaso del último paquete negociador intentado en Ginebra, quedaba claro el estancamiento que sufrían las negociaciones multilaterales en la OMC. Por un lado, esto supuso que la Unión Europea retomara la agenda de búsqueda de acuerdos preferenciales de comercio, alentando el relanzamiento de las tratativas con Mercosur. Por el otro, el bloqueo de la vía multilateral significaba la postergación de una de las principales demandas de los socios del Mercosur: la reducción de los subsidios europeos al sector agropecuario (Makuc *et al.*, 2015). En segundo lugar, destacaba el impacto de la crisis financiera global de 2008, que continuaba golpeando, de forma muy intensa, a las economías desarrolladas de Occidente. Mientras tanto, las llamadas potencias emergentes, en particular China, continuaban expandiendo su participación en el PIB, la inversión extranjera directa y el comercio a nivel mundial, con el Mercosur como parte importante de este fenómeno global. Tan solo en una década, la participación de China en las exportaciones del Mercosur se había triplicado, pasando de menos de un 3% en el 2000 a casi el 10% en 2009. Con esto se profundizaba el perfil exportador primario de los países del bloque, en cuanto las exportaciones mercosureñas a China se encontraban ya concentradas en unos pocos commodities, como mineral de hierro, carne vacuna, soja y madera, que experimentaron desde el año 2000 un fuerte incremento, tanto en su demanda como en sus precios.

---

3 Esta caracterización ha sido objeto de polémica en tiempos más recientes. Para una síntesis actual del debate, véase el número 257 de la revista Nueva Sociedad.

A su vez, durante los años de parálisis de las negociaciones, la Unión Europea experimentó un proceso de ampliación de su membresía hacia el Este, lo que supuso en primer término mayores sensibilidades para los productores industriales del Mercosur, tanto por los menores costos laborales en los nuevos miembros, como por la incorporación de nuevas sensibilidades agrícolas en el bloque europeo. Por otra parte, Brasil y la Unión Europea establecieron en 2007 un acuerdo de asociación estratégica, que implicaba incorporar una diferencia a nivel diplomático entre el miembro mayor del Mercosur y el resto de sus socios. Todos estos elementos convergían en una mayor complejización de las negociaciones.

Sin embargo, el giro en la posición de Brasil desde 2013 modificó el statu quo. Las élites políticas y empresarias brasileñas concluyeron que en el nuevo escenario Brasil estaba quedando aislado de las principales negociaciones y de los flujos internacionales de comercio (Thorstensen y Ferraz, 2014), por lo que pasaron, con el apoyo de Paraguay y Uruguay, a presionar por un acuerdo con la Unión Europea. A su vez, el anuncio europeo de la finalización del otorgamiento del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP) a los países del Mercosur en 2014, si bien no cambiaba estructuralmente los incentivos por el bajo volumen de comercio amparado en él, sí agregó un elemento adicional en esta línea. Tal postura chocaba con la posición argentina, que mantenía la creencia de que los términos planteados en la negociación aumentaban las asimetrías entre ambos bloques. Sin embargo, a pesar de estas diferencias, el Mercosur logró conformar una oferta para intercambiar con los europeos en 2014. Llegado este punto, fue la Unión Europea la que se mostró reticente al intercambio. Las controversias generadas por la suspensión de Paraguay y el ingreso de Venezuela actuaron, así las renovadas sensibilidades agrícolas —al compás de los calendarios electorales de los principales miembros de la Unión— retrasaban la concreción de la intención de la Comisión Europea de avanzar en las negociaciones.

Los cambios políticos en Argentina (2015) y en Brasil (2016) supusieron la llegada de gobiernos más liberales en materia comercial, lo que implicó el inicio de la última y cuarta fase de la negociación (Sanahuja y Rodríguez, 2019; Zelicovich, 2018). Esta culminó con la firma del acuerdo en principio el 28 de junio de 2019. De acuerdo a Álvarez y Zelicovich (2020), dos grandes variables explican el cierre de las negociaciones en esta cuarta fase: una geopolítica y otra económica. A esto agregan un tercer factor, el identitario, que permitió sostener las tratativas durante tantos años a pesar de las dificultades para acordar.

Respecto a la variable geopolítica, destacaron los cambios que supusieron la llamada crisis de globalización (Sanahuja, 2019) y, de forma relacionada, la erosión de las instituciones multilaterales de comercio. Estos fenómenos, con orígenes diversos, que se relacionaban con la crisis global de 2008 y el creciente rechazo al impacto de la globalización comercial en las sociedades noroccidentales, se aceleraron con la victoria de Donald Trump en Estados Unidos en 2016. La Administración Trump adoptó una orientación unilateralista en la esfera internacional, así como un desafío a las instituciones que componían el llamado orden internacional liberal. En este contexto, la Unión Europea procuró posicionarse como un bastión de defensa de este orden basado en reglas, para lo que un acuerdo con el Mercosur representaba un movimiento estratégico.

La combinación de todos estos factores posibilitó algunos cambios en la variable material: promovió la renuncia de ambas partes, aunque no necesariamente en porciones semejantes, a sus demandas de máxima, con miras a alcanzar un punto de acuerdo. De ese modo, por el lado de la Unión Europea, si bien se observó una continuidad en el núcleo duro de su oferta, es posible constatar algunas modificaciones en otros planos. Por ejemplo, en materia defensiva, el bloque aceptó que el Mercosur mantuviera la vigencia de sus mecanismos de drawback y zonas económicas especiales (Zelicovich, 2019), claves para asegurar un mínimo de competitividad de sus exportaciones industriales. Por otra parte, en el plano ofensivo, se destacó el retiro de algunas demandas inaceptables para el Mercosur, como la extensión de los plazos de protección de las patentes y la protección de los datos de prueba.

Por el lado del Mercosur, se observaron incluso más modificaciones, más adoptadas como una señal necesaria de apertura hacia el mundo que con base en las ganancias de acceso a mercados que el arreglo pudiera reportar. En ese marco, el Mercosur aceptó cuotas agrícolas y agroindustriales que históricamente había rechazado, al tiempo que en el plano defensivo acordó una mayor cobertura para su oferta de bienes, reglas de origen más flexibles en distintos sectores, cuotas temporarias durante la desgravación en sectores clave como el automotriz, así como una mayor apertura de sus cerrados sistemas de compras gubernamentales. Combinados, todos estos elementos facilitaron la conclusión del acuerdo en principio. Sin embargo, como se analizará luego, esto no aseguraba la concreción y ratificación de lo acordado.

## 2.2. Características del acuerdo en principio<sup>4</sup>

El acuerdo en principio anunciado en junio de 2019 refiere al pilar comercial. A esto se suma la negociación respecto a los pilares político y de cooperación, acordados en julio de 2020, cuyos contenidos aún no son de conocimiento público. Lo que sigue es un breve análisis de los contenidos del acuerdo en su pilar comercial, a partir de la información difundida y los análisis realizados por especialistas al respecto.

Lo primero que hay que destacar es que el acuerdo se estructura en veinte capítulos, que, como se observa en la Tabla 1, abarcan no solo el comercio de bienes sino un amplio conjunto de disciplinas, arancelarias y no arancelarias, así como aspectos estrictamente comerciales y otros relacionados de forma menos directa con el tema. En materia de bienes, el Mercosur —que tiene un arancel promedio cercano al 12%, el doble que la Unión Europea (LSE, 2019)— se compromete a liberalizar completamente el 91% de sus líneas arancelarias en un plazo de 15 años. Siguiendo a Azevedo, De Angelis, Michalczewsky y Toscani (2019), el 6% sería liberalizado de forma inmediata a la entrada en vigor del acuerdo, un 25% en un plazo de 4 a 8 años y el 60% restante sobre el final del cronograma de desgravación, con los productos más sensibles ubicados al final del plazo previsto. A su vez, el Mercosur aplicaría una liberalización parcial del 0,1% del comercio, mediante la implementación de cuotas para algunos productos lácteos.

---

4 Este apartado se basa en Pose y Wilchinski (2021).

**TABLA 1.** Contenidos del acuerdo comercial en principio entre la UE y el Mercosur

Número*	Textos del acuerdo
01	Comercio de bienes
02	Reglas de origen
03	Defensa comercial
04	Medidas sanitarias y fitosanitarias
05	Obstáculos técnicos al comercio
06	Facilitación del comercio
07	Servicios y establecimiento
08	Compras gubernamentales
09	Propiedad intelectual
10	Competencia
11	Subsidios
12	Empresas propiedad del Estado
13	Comercio y desarrollo sostenible
14	Pequeñas y medianas empresas
15	Transparencia
16	Cláusula de integración regional
17	Solución de diferencias
18	Anexo de vinos
19	Cláusula antifraude
20	Balanza de pagos y movimientos de capitales

\* Uruguay aclara que “el orden final de los capítulos y textos podrá ser alterado como producto de la revisión legal e institucional del acuerdo”. Fuente: Uruguay (2019).

Por su parte, la Unión Europea se compromete a una liberalización total del 92% de sus aranceles, con el grueso de la implementación del entorno del 85% que entraría en vigor desde el inicio, y el resto en un plazo máximo de diez años. No obstante, un 7% adicional —referido a productos de origen agrícola, en el que se concentran tanto los picos arancelarios más elevados de la UE como buena parte de la exportación del Mercosur hacia este bloque— se liberalizaría de forma solo parcial, mediante la implementación de cuotas preferenciales sin aranceles o con aranceles reducidos. Entre los productos incluidos en esta categoría se encuentran carnes, azúcar, etanol, arroz, miel, maíz dulce y varios productos lácteos (Azevedo et al., 2019; Ghiotto y Echaide, 2019; LSE, 2019).

Las reglas de origen acordadas presentan una amplia diversidad, dependiendo del sector que se considere. Más allá de esta variación, es posible destacar algunos elementos, como por ejemplo que varias de las medidas adoptadas coinciden con el modelo de reglas europeo, lo que obliga a una modernización de la normativa mercosuriana (Maduro, Veiga y Ríos, 2020). Esto refiere tanto a los mecanismos de cálculo como a la cuestión de la certificación, en la que se adopta el modelo de autocertificación, considerado como una práctica

que hace a la facilitación del comercio. Por otra parte, en cuanto a los porcentajes de contenido regional exigidos, respecto a algunos sectores sensibles del Mercosur se logró que se establecieran niveles intermedios de exigencia, mientras que otros, como maquinaria y autopartes, quedaron más cercanos a la posición europea en el sentido de exigir menor acumulación. Como contrapartida, el Mercosur logró sostener, como ya fue mencionado, el mantenimiento del drawback, régimen de extendida utilización en el bloque para la importación de insumos productivos.

El acuerdo también establece disposiciones y espacios de cooperación en materia de obstáculos técnicos al comercio, y medidas sanitarias y fitosanitarias, a modo de evitar el levantamiento de barreras innecesarias al comercio (Azevedo *et al.*, 2019). Dicho esto, la aceptación del principio precautorio —que permite a las partes imponer barreras frente a la sospecha no probada de daños generados por algún producto o proceso—amenaza con limitar las ganancias de acceso a mercados, principalmente para los socios del Mercosur, especializados en producción de origen agrícola (Caetano y Pose, 2020).

Por otro lado, el acuerdo incluye un capítulo sobre propiedad intelectual, pero a diferencia de otros ACP Norte-Sur, impulsados tanto por Estados Unidos como por la Unión Europea (Shadlen, 2008; Gallagher, 2008; Horn, Mavroidis y Sapir, 2010), no establece obligaciones OMC-plus en materia de extensión de patentes y protección de datos de prueba (Azevedo *et al.*, 2019). Y aunque insta a las partes a adherir al Patent Cooperation Treaty, del que Argentina, Paraguay y Uruguay no son miembros, lo hace bajo el formato *best endeavour*, que no genera obligaciones para las partes. El grueso de la acción en materia de propiedad intelectual pasa por el reconocimiento de denominaciones geográficas, aspecto duramente negociado por las partes y aún no cerrado, puesto que, a causa de la fuerte inmigración europea en el Cono Sur de América Latina, distintas variedades identificadas con regiones del Viejo Continente son producidas desde hace décadas en el Mercosur<sup>5</sup>.

Siguiendo con las disciplinas relacionadas, el acuerdo incluye disposiciones OMC-plus en servicios, que otorgan trato nacional a los proveedores de la contraparte y permiten un mayor acceso a mercados en los sectores explícitamente incluidos por los socios, ya que fueron negociados mediante listas positivas. A su vez, introduce reglas específicas para sectores determinados, como postal, courier, telecomunicaciones y servicios financieros, así como disposiciones generales en comercio electrónico. Por el contrario, las partes no negociaron un capítulo sobre inversiones, que quedan cubiertas únicamente en lo que se refiere a la provisión de servicios mediante el establecimiento del proveedor en la economía de destino (Bas, 2019; Azevedo *et al.*, 2019; Ghiotto y Echaide, 2019).

Otro capítulo de interés, tanto porque innova como por la dura negociación que supuso, es el de compras gubernamentales. En este sentido, ambos bloques acordaron garantizar acceso a sus compras públicas de modo recíproco, lo cual es particularmente significativo para el Mercosur, en la medida en que supone el primer acuerdo de apertura a un proveedor de magnitud. Lo acordado excluye parcialmente a las entidades subnacionales, establece

---

5 Para contemplar esta situación, el acuerdo introduce la llamada “cláusula del abuelo”, que permite continuar la comercialización ya existente de productos con nombres protegidos.

un plazo de carencia para el Mercosur de 15 años y fija un piso mínimo para la inclusión en el protocolo de 130.000 derechos especiales de giro (DEG) para compras de bienes y servicios, y de DEG 5,5 millones para obra pública (Azevedo *et al.*, 2019; Álvarez y Zelicovich, 2020; Maduro *et al.*, 2020).

Finalmente, el acuerdo incluye otros capítulos que, a diferencia de los descritos, no remiten al mecanismo de solución de controversias. Entre ellos se encuentra el de desarrollo sostenible, cuya especial sensibilidad deriva de las objeciones ambientales que ha merecido el arreglo en Europa. Pose y Wilchinski comparan las disposiciones ambientales incluidas en este acuerdo en comparación con otros arreglos preferenciales de referencia mundial, como el CP-TPP, el CETA y el T-MEC. Tal comparación resulta relevante, dado que algunos líderes europeos han presentado este arreglo como un ejemplo de sostenibilidad ambiental del comercio, contraponiéndolo con el acuerdo Mercosur-Unión Europea.

Como se observa en la Tabla 2, de las 24 dimensiones seleccionadas para la comparación, el acuerdo UE-Mercosur cumple con 11, frente a las 10 del CETA y del T-MEC, y es superado solo por el CP-TPP, con 15. Además, en términos cualitativos, destaca por la vinculación que realiza con el cumplimiento de los compromisos asumidos por cada parte en el Acuerdo de París, lo que supone una innovación con respecto a los principales arreglos comerciales preferenciales de la última década. Por tanto, a pesar de no contar con un mecanismo vinculante a nivel de solución de controversias, el acuerdo en principio entre la Unión Europea y el Mercosur supera el nivel de protección ambiental previsto de otros acuerdos como el CETA, a la vez que en términos cualitativos supone un salto respecto a sus precedentes, al vincular explícitamente el Acuerdo de París con el comercio preferencial entre los dos bloques.

Frente a esto, emerge la pregunta: ¿hasta qué punto estas disposiciones, tal como fueron descritas, pueden alterar el comportamiento de los Estados en materia ambiental? Para los escépticos, en particular en torno a Brasil, la respuesta ha sido negativa. En especial, como se ha señalado, se destaca la ausencia de disposiciones ambientales vinculantes. Más allá de este aspecto, pueden señalarse dos factores a considerar. El primero de ellos es el impacto moderado del acuerdo en términos comerciales, particularmente en lo que se refiere a los intereses ofensivos del Mercosur en bienes agrícolas y agroindustriales. Este punto es relevante en la medida en que una fuerte dependencia de un mercado genera incentivos para el cumplimiento de las reglas duras o blandas esperadas por ese destino, por el costo que supone una potencial exclusión. Sin embargo, en este caso, seguramente tales incentivos no sean lo suficientemente poderosos. Dicho esto, también es posible imaginar un segundo factor, que actúe en sentido contrario. Para ello, es preciso incorporar que para buena parte de productores agrícolas y agroindustriales mercosureños, los beneficios de un acuerdo con la Unión Europea no derivan principalmente de un mayor acceso a mercados, sino del sello de calidad que supone contar con el visto bueno de uno de los importadores más exigentes en materia de estándares. Así, aunque los volúmenes exportados no se equiparen a aquellos destinados a Asia u otras regiones, los productores seguramente tengan incentivos para presionar a sus gobiernos por un cumplimiento elevado de los requisitos establecidos en el acuerdo. Por ende, desde esta lógica, el acuerdo podría modificar el comportamiento brasi-

**TABLA 2. Asuntos ambientales en cuatro acuerdos preferenciales de referencia mundial**

Cláusulas o asuntos ambientales tratados en los acuerdos comerciales		CT-TPP	CETA	CP-TPP	USMCA*
Principios	Principio de responsabilidades comunes pero diferenciadas	X	X	X	X
	Principio precautorio	✓	✓	X	X
	Soberanía en la determinación de sus propias políticas ambientales según las prioridades del Estado	✓	✓	✓	✓
	Soberanía en la ejecución de medidas ambientales	X	X	✓	✓
	La protección del medio ambiente como condición previa para el comercio o el desarrollo	X	X	X	X
	Referencia al apoyo mutuo entre medio ambiente y comercio o desarrollo	✓	✓	✓	✓
Nivel de protección ambiental	Es inapropiado alentar el comercio o la inversión relajando las medidas ambientales	✓	✓	✓	✓
	Los Estados deben mejorar y fortalecer los niveles de protección ambiental	X	✓	✓	✓
	Prohibición de adoptar medidas ambientales discriminatorias o innecesarias	✓	X	✓	X
Interacción del medioambiente con asuntos no medioambientales	Con las políticas comerciales o de inversión	✓	✓	✓	✓
	Con las políticas energéticas	X	✓	✓	X
	Con el turismo	X	X	X	X
	Con las políticas de género	X	X	X	X
	Con asuntos sociales	✓	✓	✓	✓
	Con el desarrollo rural	X	X	X	X
	Con el desarrollo urbano	X	X	✓	X
	Con actividades de la construcción	X	X	X	X
	Con la agricultura	X	X	X	X
	Con las comunidades indígenas o el conocimiento tradicional	✓	X	✓	✓
Con la salud humana	X	X	✓	✓	
Otras formas de cooperación en asuntos ambientales	Alentar la producción de bienes y servicios ambientales	X	X	✓	X
	Alentar el comercio e inversión en bienes y servicios ambientales	✓	✓	✓	✓
	Compromiso de cooperación en el contexto de la negociación ambiental bilateral, regional o multilateral	✓	✓	✓	X
Compromiso para la implementación efectiva del Acuerdo de París		✓	X	X	X

\* No se incluye en el análisis el acuerdo ambiental paralelo que los mismos países firmaron en 2018.

Fuente: Pose y Wilchinski (2021), a partir de texto de capítulos ambientales de los acuerdos disponibles.

leño hacia una mayor preocupación de la dimensión ambiental, a diferencia de lo sostenido por los escépticos en Europa.

Finalmente, dada la descripción de la estructura del acuerdo realizada, cabe preguntarse si estamos frente a un formato de acuerdo de comercio preferencial tradicional —en la lógica de los TLC que proliferaron entre las décadas de 1990 e inicios de los 2000 en el mundo— o ante un nuevo formato de acuerdo. En este sentido, es difícil encontrar respuestas unívocas. Por un lado, la desgravación arancelaria prevista, más allá de los plazos diferenciales a favor del Mercosur, presenta una lógica tradicional, en cuanto abarca un porcentaje mayor al 90% del universo arancelario. El acuerdo incluye un régimen de salvaguardias, que si bien no es específicamente industrial, donde reside la mayor sensibilidad del Mercosur, puede ser utilizado por este sector. Mientras que por el lado de disciplinas, si bien se incluyen capítulos OMC-plus, no se observa una profundización marcada de compromisos en los llamados temas de Singapur, pues el acuerdo no incluye un capítulo de inversiones (salvo en servicios), que evita la discusión sobre los polémicos sistemas de solución de controversias inversor-Estado<sup>6</sup>, ni introduce exigencias adicionales en aspectos clave de los derechos de propiedad intelectual, como patentes y datos de prueba. Además, la preservación de ciertos regímenes para el Mercosur, como el drawback, da testimonio de una señal de flexibilidad de la Unión Europea, al menos en comparación con su historial de acuerdos con el mundo en desarrollo.

De todos modos, estas desviaciones del modelo TLC clásico, si bien moderan algunos de sus aspectos más controvertidos, no suponen la presencia de una lógica nueva o superadora. En este sentido, el capítulo de cooperación constituye una oportunidad para la construcción de un verdadero acuerdo de asociación, tal como fuera promovido por el Mercosur en la primera etapa negociadora (2000-2004). Sin embargo, todavía no conocemos los contenidos de tal acuerdo, aunque las declaraciones públicas de los negociadores no auguran la presencia de cambios paradigmáticos. Dada la importancia geopolítica del acuerdo para ambas regiones, es pertinente plantear la posibilidad de innovar en esta esfera. En Caetano y Pose (2020b), avanzamos cinco líneas que pueden contribuir en este sentido: 1) una mayor transparencia en la circulación pública de información; 2) la introducción de cláusulas laborales y ambientales desde una perspectiva de promoción (con centro en la capacitación y la transferencia de tecnología); 3) la sustitución de los tratados bilaterales de inversión por un arreglo de solución de diferencias en materia de inversiones de carácter interregional, que contemple únicamente un acceso al sistema para los actores estatales; 4) medidas adicionales para una mayor preservación del espacio para la implementación de políticas de desarrollo tardío (como la discutida cláusula de industrias nacientes o la posibilidad de subsidiar determinadas actividades que promuevan el catch-up tecnológico en los países del Sur), y 5) la introducción de mecanismos explícitos que promuevan transferencias tecnológicas y encadenamientos interregionales con participación de pymes. La incorporación de estos elementos, más las innovaciones y desviaciones de los patrones clásicos de los TLC Norte-Sur ya señalados, contribuirían de un modo más decisivo al desarrollo sostenible en ambas regiones, así como a la consolidación de una alianza geopolítica que permita a ambas

6 Lo cual no elimina la potencial utilización de este esquema a partir de los múltiples tratados bilaterales de inversión que vinculan a Argentina, Paraguay y Uruguay con distintos países miembros de la Unión Europea.

regiones navegar con mejores herramientas y capacidades la crisis de la globalización y el impacto de la competencia exacerbada entre Estados Unidos y China.

### 2.3. Perspectivas de cierre y ratificación en el Mercosur

El acuerdo llegó en un momento de profundización de las debilidades del regionalismo latinoamericano, del que el Mercosur no fue una excepción (Caetano y Pose, 2020). Por tanto, de manera independiente de los aspectos económicos, su firma supuso un punto de convergencia entre los países del bloque. La profundización de la búsqueda de apertura comercial del gobierno brasileño tras la victoria de Jair Bolsonaro —combinada con el giro liberal que supuso el gobierno de Mauricio Macri en Argentina y agregada al histórico apoyo de Paraguay y Uruguay a estas tratativas— terminó por generar el necesario consenso, mecanismo de toma de decisiones por excelencia del Mercosur, para proponer una oferta difícil de rechazar por la contraparte europea.

La firma del acuerdo también alivió la tensión que enfrentaba la agenda externa del Mercosur. Debe señalarse que, a pesar de la activa búsqueda de acuerdos comerciales realizada desde 2016, el bloque se enfrentaba a un mundo menos proclive a estos arreglos que en el pasado (Zelicovich, 2018). Asimismo, la conclusión de las negociaciones actuó como un bálsamo hacia el interior del bloque, que enfrentaba una acumulación de múltiples críticas y cuestionamientos. A pesar de las declaraciones e intenciones de los sucesivos gobiernos, el Mercosur ha sufrido múltiples problemas de funcionamiento interno. Estos problemas han llevado al cuestionamiento frecuente del bloque por parte de gobiernos y otros actores, así como a la formulación de propuestas de flexibilización respecto a las relaciones con terceros. El cierre del acuerdo en principio con la Unión Europea, en este contexto, suponía una evidencia a favor del sostenimiento del Mercosur y su actuación conjunta en materia externa.

Los primeros cuestionamientos a nivel político al acuerdo surgieron desde Argentina, en el marco de la campaña electoral de 2019, en la que Mauricio Macri buscaba la reelección. Entonces, frente al anuncio de la firma, el principal candidato opositor y hoy presidente, Alberto Fernández, expresó que este hecho no suponía nada que festejar, por cuanto mientras las ganancias no eran claras, sí eran evidentes los perjuicios que provocaría sobre la industria y el trabajo nacional. Este posicionamiento, sumado a los diversos choques entre la nueva Administración argentina y el gobierno de Bolsonaro en Brasil, terminaron por poner un nuevo signo de interrogación sobre el futuro del Mercosur.

Sin embargo, a pesar de las reservas argentinas sobre lo firmado, lo cierto es que, una vez en el poder, el nuevo gobierno argentino presidido por Alberto Fernández se ha comprometido a seguir con la revisión legal de lo acordado, cerrar el acuerdo político y de cooperación (como ocurrió en julio de 2020) y enviar el acuerdo al Parlamento para su consideración. Parte de la explicación de esta postura reside en la posibilidad de una entrada en vigor bilateral del pilar comercial entre la Unión Europea y cada uno de los socios del Mercosur que ratifiquen el acuerdo. Siguiendo a Gruber (2001), esta opción removía el statu quo en la negociación con la Unión Europea. En la nueva situación,

Argentina se enfrenta a la necesidad de ratificar un acuerdo que no se encontraba entre las preferencias del nuevo gobierno, o ante la alternativa más costosa de no ratificarlo y enfrentar una competencia más desventajosa desde Europa en el mercado de Brasil. También en este último caso asumiría el reto de una competencia desnivelada con las exportaciones brasileñas que coinciden con la canasta exportadora argentina hacia el mercado de la Unión Europea. A todo esto, habría que sumar el frágil contexto financiero en el que asumió el nuevo gobierno de Fernández, que ha implicado la necesidad de conseguir apoyos entre los gobiernos europeos para reprogramar el esquema de pagos de la deuda externa. Todos estos factores han terminado por acotar el espacio de oposición al arreglo. De todos modos, como explica Merke (2019), esto no supone la existencia de un consenso al respecto en la interna de la coalición gobernante del Frente de Todos.

A pesar de la aceptación argentina, tras los matices iniciales, la falta de avances en Europa respecto a la conclusión del acuerdo ha limitado el impacto unificador que este podía generar en el Mercosur. En este contexto, el bloque ha continuado navegando entre las divergencias de sus socios, agravadas por la pandemia de la COVID-19. En el plano comercial, dos propuestas han dividido nuevamente al Mercosur. La primera de ellas es la de reducir el arancel externo común (AEC), propuesta por Brasil y acompañada en principio por Paraguay y Uruguay, pero resistida por Argentina, así como por una porción importante de las propias élites empresariales brasileñas. A estas diferencias se agregó el debate reciente originado por la propuesta uruguaya de flexibilizar las negociaciones con terceros, para permitir la firma individual de acuerdos extrazona en caso de que no se obtenga consenso en el bloque para avanzar en conjunto. Tal iniciativa genera el rechazo tanto de Argentina como de Paraguay, que alegan su conflicto con lo establecido por el Tratado de Asunción que dio origen al bloque. En definitiva, el Mercosur se encuentra a la espera de una concreción y ratificación del acuerdo de asociación con la Unión Europea en un contexto de marcada debilidad y con la persistencia de incertidumbres en las condiciones políticas de cara a su ratificación.

## **2.4. Perspectivas de cierre y ratificación en la Unión Europea**

Para la UE, el anuncio del acuerdo, en principio, también tuvo un valor simbólico de relevancia, en cuanto implicaba reafirmar su apuesta por un orden internacional basado en el establecimiento de reglas frente al unilateralismo estadounidense y la guerra geoeconómica con China. Sin embargo, como destacan Álvarez y Zelicovich (2020), los motivos geopolíticos podrían no tener la misma fortaleza para asegurar su concreción y ratificación. Como era esperable, tras el anuncio surgieron las primeras expresiones de descontento de entidades opuestas como COPA-COGECA, el grupo de interés que nuclea a los sectores agrícolas de la Unión Europea. En el mismo sentido, durante los meses siguientes surgieron objeciones, tanto por la apertura del mercado agrícola como por motivos ambientales, desde los gobiernos de países como Francia, Irlanda y Polonia, donde el peso de las organizaciones de agricultores es mayor.

Por el contrario, más sorprendentes e indicativas de un cambio cualitativo en Europa fueron las expresiones de los parlamentos nacionales de países como Austria y Holanda. En el

primer caso, una votación en comisión en septiembre de 2019 rechazó el acuerdo con el apoyo de un amplio espectro de su sistema político. Los principales argumentos expuestos por los legisladores para fundamentar su negativa refirieron a la política de deforestación de la Amazonia con fines de producción agropecuaria promovida por el gobierno de Bolsonaro en Brasil, a lo que se sumaron preocupaciones por la salud animal, la protección de los consumidores y la viabilidad de la agricultura europea (BBC, 2019; Oltermann, 2019). En el caso de Holanda, si bien se trató de una iniciativa de la oposición que contó con el apoyo de un socio minoritario del gobierno, disidente en este punto, la aprobación de la moción parlamentaria en contra del acuerdo tuvo una gran repercusión, en la medida en que Holanda ha sido históricamente un bastión del libre comercio en la Unión Europea. Las demandas agrícolas y las preocupaciones ambientales fueron nuevamente los principales argumentos manejados por los opositores al acuerdo (Khan y Brunsden, 2019; Leering, 2020). La preocupación ambiental ha adquirido tal magnitud que incluso Angela Merkel, canciller de Alemania históricamente favorable al acuerdo, planteó sus reservas debido a la profundización de la deforestación de la Amazonia en Brasil, tras una marcha masiva por el clima que tuvo lugar en Berlín (DW, 2020).

Más allá de estas manifestaciones, es preciso considerar que el acuerdo, en el sistema de toma de decisiones de la Unión Europea, tiene un carácter mixto, con asuntos que han sido delegados a la Unión y otros que permanecen como competencia de los Estados miembros. En este sentido, el pilar comercial, al ser una competencia delegada, puede ser aplicado de forma provisoria con la aprobación del Parlamento Europeo (PE) y de una mayoría calificada del Consejo de la Unión Europea, mientras que los pilares político y de cooperación requieren de la ratificación de los parlamentos nacionales e incluso, en algunos casos, regionales (Merke, 2019). Pero incluso restringiendo el análisis al pilar comercial, cabe incorporar que en octubre de 2020 el PE expresó, mediante la aprobación de una moción, que no podía ratificarse el acuerdo “en su estado actual” (Parlamento Europeo, 2019, par. 36).

Dicha moción fue en realidad una enmienda —presentada por una parlamentaria francesa del grupo Renew Europe— a un informe referido a la implementación de la política comercial común de la UE durante 2018, que rechaza el acuerdo en su formato firmado (Parlamento Europeo, 2019). La misma fue aprobada con 345 votos, contra 295 oposiciones y 24 abstenciones. De acuerdo a Agence Europe (2020), la mayoría de los votos afirmativos provinieron de tres grupos parlamentarios —el socialdemócrata, la izquierda y los verdes—, a los que se sumaron algunos parlamentarios franceses de otros dos grupos, el conservador y el liberal. El giro de socialdemócratas y algunos conservadores y liberales resulta significativo en relación con viejos consensos respecto a la política comercial europea que tienen décadas. A la vez es sintomático de los cambios en las preferencias de los electores europeos respecto a la cuestión ambiental, que ha forzado a los partidos tradicionales a reevaluar sus posiciones (Pose y Wilchinski, 2021).

Frente a esta realidad, se ha planteado la posibilidad de reforzar los compromisos ambientales incluidos en el acuerdo. El objetivo, desde la perspectiva europea, apunta a incidir especialmente en la política ambiental de Brasil, en particular en lo que se refiere a la deforestación de la Amazonia. Sin embargo, a pesar de que ambas partes han mostrado

disposición a negociar un arreglo adicional, persisten las diferencias en torno a las características que este debería adoptar. La posición de los países del Mercosur sostiene que, junto al cierre del acuerdo, podría agregarse una declaración adicional que reafirme los compromisos del capítulo de desarrollo sostenible ya acordado, para comunicar a la opinión pública europea la relevancia que ambas partes otorgan a este asunto. No obstante, tal arreglo puede no satisfacer a los actores más escépticos en la materia en Europa, que reclaman la renegociación del acuerdo para incluir una cláusula ambiental que vincule directamente el acceso preferencial a mercados con el cumplimiento de objetivos ambientales específicos, al tiempo que habilite el uso del sistema de solución de diferencias para el capítulo de desarrollo sostenible, lo que no se contempla en el formato acordado<sup>7</sup>.

El escollo, en este escenario, es que el Mercosur ha descartado de plano una renegociación o reapertura. Como señaló el negociador jefe de la diplomacia brasileña:

Não se cogita renegociar ou reabrir o acordo. E o motivo é simples: qualquer movimento nesse sentido desmontaria o pacote equilibrado acordado, não só entre blocos, mas entre países que conformam cada bloco. E aqui cabe uma explicação adicional para os desavisados: a Comissão Europeia negociava e falava em nome do bloco, mas todos os países membros da União Europeia eram permanentemente consultados. Nenhum deles pode, agora, alegar que desconhecia os termos acordados (Costa e Silva, 2021).

En el fondo, esta postura remite al análisis ya realizado respecto al complejo equilibrio de economía política que fue necesario para alcanzar el acuerdo en principio. De manera concreta, la introducción de barreras ambientales adicionales, que impacten en el acceso a mercados agrícolas y, además, sienten un precedente en este sentido, amenaza con derrumbar las bases de apoyo que el arreglo concita en el Mercosur. Además, una renegociación puede abrir un espacio para la reintroducción de sensibilidades industriales en el bloque sudamericano, complejizando aún más la ecuación. En este marco, el escenario de ratificación se presenta complejo.

## 2.5. Impactos esperados

En la medida en que el acuerdo bajo análisis no ha entrado en vigor, su potencial impacto en los flujos de comercio e inversión, así como en otras variables relevantes como el producto y el empleo, solo puede estimarse de forma indirecta a través de proyecciones. Dicho esto, es preciso mantener en consideración que tales proyecciones requieren de la adopción de un conjunto de supuestos que muchas veces no captan las cambiantes condiciones económicas o incluso las características de lo finalmente acordado. Asimismo, si bien las herramientas más difundidas para estos análisis (modelos de equilibrio general computable) concitan cierto consenso a la hora de proyectar los efectos de modificaciones arancelarias, existe un acuerdo similar sobre su incapacidad de modelar los de los capítulos no arancelarios, que en ocasiones son tan o más relevantes que las rebajas acordadas. Del mismo modo,

<sup>7</sup> Incluso, se ha sugerido que en el marco del Pacto Verde Europeo se procure extender este tipo de cláusulas de protección ambiental robustas a todos los acuerdos comerciales que la Unión Europea tiene con terceros (Giles, 2021).

se reconoce que, aunque en el aspecto arancelario los modelos pueden captar los efectos estáticos, tienen mayores dificultades para estimar los efectos dinámicos. Con estas salvedades, a continuación se presentan algunas de las principales proyecciones de la literatura reciente respecto al impacto potencial del acuerdo entre el Mercosur y la Unión Europea en su pilar comercial.

Siguiendo a Rozemberg (2019: 3), “la mayor parte de los estudios realizados en los últimos años para evaluar las consecuencias de la asociación Mercosur-UE, con variedad de supuestos y modelos, con aproximaciones de equilibrio general o parcial, dan cuenta de que el acuerdo por sí solo no será la causa de grandes impactos, ni sobre el comercio ni sobre el PIB de los países”. Entre las aproximaciones más comprehensivas se encuentran las dos Trade Sustainability Impact Assessments encargadas por la Comisión Europea, cuyos resultados fueron publicados en 2009 y 2019-2021, respectivamente.

La primera de ellas, elaborada por la University of Manchester (2009), encontró para el caso de la Unión Europea unas ganancias de bienestar económico del orden del 0,1%, inducido por la reasignación de recursos desde la agricultura, que tendría un impacto negativo, hacia los sectores de manufactura y servicios, con ganancias esperadas que a su vez compensarían las pérdidas para el primer sector. A su vez, halló impactos esperados negativos en el empleo agrícola, así como resultados mixtos en materia ambiental, con mejoras derivadas de la importación de biocombustibles y riesgos asociados al estímulo de la deforestación. Para el caso del Mercosur, el estudio también encontró ganancias de bienestar positivas y moderadas para los países del bloque, así como un efecto sectorial opuesto al esperado en Europa: ganancias para la agricultura y los procesadores de alimentos, así como desafíos para el sector manufacturero y los servicios. En materia de empleo, los desafíos en este caso fueron identificados en las potenciales pérdidas en el sector industrial, así como el crecimiento del trabajo bajo estándares no decentes en el sector agrícola.

El segundo estudio, elaborado por la London School of Economics (LSE, 2021), arroja resultados similares. Como muestra la Tabla 3, a partir de una estimación de un escenario con un acuerdo conservador, hacia 2032 se espera que el acuerdo haya contribuido a un aumento del 0,1% del PIB de la Unión Europea, así como a incrementos de entre 0,1% y 0,5% para los países del Mercosur. Asimismo, la proyección espera un mayor incremento de las exportaciones frente a las importaciones para los países mercosureños, a diferencia de lo esperado para el caso de la Unión Europea. Como contrapartida, las mayores ganancias en términos de bienestar se proyectan para la Unión Europea; en este punto, para Paraguay no se espera ningún movimiento, así como para Uruguay se espera una leve variación negativa, del orden del 0,1%. Las proyecciones de LSE también prevén ganancias moderadas en materia del salario real de los trabajadores, tanto entre los calificados como entre los no calificados, con variaciones de entre 0,2% y 0,4%, según el país y la categoría. Finalmente, la tabla refleja una leve contribución hacia el incremento de la inflación en la Unión Europea, así como a una caída de los precios al consumo en todos los países del Mercosur.

**TABLA 3. Resultados macroeconómicos esperados del acuerdo en un escenario conservador**

Región	PIB %	Inversiones %	Imp. %	Exp. %	Bienestar %	Salario real (calificados) %	Salario real (no calificados) %	Precios al consumo %
UE 28	0,1	0,4	0,9	0,4	6,3	0,2	0,2	0,2
Brasil	0,2	0,7	1,3	4,5	1,4	0,0	0,0	-1,5
Argentina	0,5	1,4	1,2	1,9	1,5	0,2	0,3	-1,0
Uruguay	0,2	0,8	0,4	0,8	-0,1	0,2	0,4	-0,6
Paraguay	0,1	0,3	0,1	0,5	0,0	0,2	0,3	-0,3

Fuente: LSE (2021: 29).

Un análisis sectorial de los efectos esperados a nivel bilateral en el comercio revela una continuidad con la evaluación realizada en 2009. En términos específicos, mientras que los sectores de la Unión Europea que expanden en mayor medida sus exportaciones hacia el Mercosur son los de productos industriales y productos lecheros, la mayor expansión de las ventas del Mercosur hacia el mercado europeo se espera en productos agroalimenticios. De forma agregada, el escenario conservador de LSE (2021) espera un incremento del 52% de las exportaciones de la Unión Europea al Mercosur, así como un aumento del 11% de las importaciones europeas desde el bloque sudamericano. Esto se relaciona con los impactos esperados en el empleo, que para el Mercosur apuntan a una caída de los puestos laborales en algunos sectores manufactureros, compensada por el incremento de los empleos en la agricultura y la producción de alimentos. En Europa, el estudio concluye que el impacto sectorial en los patrones de empleo sería mucho menos significativo. Por su parte, en materia ambiental, el estudio no encuentra efectos significativos esperados en materia de emisión de gases de efecto invernadero, a la vez que identifica un potencial impacto moderado en materia de deforestación, en particular en Brasil. Dicho esto, también destaca que las emisiones per cápita en Brasil y Paraguay son menores que las de la Unión Europea, así como que las de Argentina y Uruguay se encuentran en niveles similares a las del bloque europeo.

Para completar la revisión de los principales estudios, resta incorporar un reciente informe del Global Development Policy Centre de la Universidad de Boston (Capaldo y Omer, 2021). Su valor radica en que cuestiona y se aparta de los modelos de equilibrio general que fundamentan los análisis precedentes, por considerar que los supuestos utilizados sesgan los resultados en favor de la identificación de ganancias. Entre ellos, destacan el supuesto del pleno empleo, el de ausencia de cambios relativos en la retribución obtenida por el trabajo y el capital, y el de la no variación en el crecimiento de la productividad a causa del crecimiento salarial.

Por contrapartida, los autores trabajan diferenciando los sectores económicos en dinámicos y estancados, lo que les permite observar que, de ratificarse el acuerdo, es posible esperar una profundización de la polarización entre ambos sectores en las principales economías de ambos bloques, así como un impacto asimétrico del acuerdo en favor de los sectores estancados. Como consecuencia, señalan que el acuerdo, en ausencia de potentes mecanismos de apoyo a la demanda interna y de transferencia tecnológica, impactará negativamente en

el aumento de la productividad, el empleo, la industrialización y el desarrollo sostenible. El estudio apunta a la necesidad de mitigar los efectos del capítulo comercial a través de robustos esquemas de asociación política y de cooperación, que permitan balancear los resultados económicos en una dirección más favorable a los denominados sectores dinámicos.

Relacionado con esto, cabe reflexionar sobre los potenciales impactos del acuerdo en el comercio intrarregional. Esto es particularmente importante para el caso del Mercosur, que por un lado ha sido una plataforma privilegiada para la exportación de manufacturas con mayor agregación de valor producidas por sus miembros, potenciando una lógica sectorial virtuosa, pero por el otro enfrenta desde hace tiempo una caída sistemática en la participación en el total de las canastas exportadoras de los países parte. Esta caída se encuentra asociada, en parte, a la creciente penetración de manufacturas asiáticas, predominantemente chinas, que han sustituido el intercambio de insumos y bienes finales manufactureros de carácter intrarregional, como observan Paikin y Dulcich (2017) para el caso del comercio entre Argentina y Brasil. Del análisis empírico de estos autores destaca, a su vez, la excepción que constituye el comercio automotriz, que al amparo de una fuerte protección extrazona y de regímenes intrarregionales de comercio administrado, no ha sido arrastrado por la tendencia señalada. Tal constatación informa de modo crucial un razonamiento de tipo sectorial, al estilo del promovido por Capaldo y Omer (2021), en cuanto el sector automotriz del Mercosur es uno de los potenciales sectores perjudicados por una liberalización del comercio con la Unión Europea. La consideración de este sector, clave en términos de participación en el comercio intrarregional de manufacturas del Mercosur, refuerza las conclusiones formuladas por estos autores.

Como contrapartida, es posible identificar potenciales tendencias en sentido contrario, derivadas igualmente del acuerdo. En particular, una constatación generalizada es la ausencia en el cumplimiento de las reglas de juego en el Mercosur, así como la no entrada en vigor de diversos instrumentos intrarregionales que podrían profundizar el área de comercio preferencial de este bloque, como pueden ser los acuerdos de servicios o de compras gubernamentales al interior del Mercosur. En esta línea, el acuerdo con la Unión Europea puede ser un disciplinador externo, en el primer caso, así como un inductor de ratificaciones de protocolos en el segundo, que faciliten un mejor funcionamiento del área de libre comercio intra-Mercosur. Del mismo modo, la convergencia de normas internas con las acordadas a nivel interregional, como en el caso de las reglas de origen (tanto en contenidos exigidos como en materia de autocertificación), pueden actuar asimismo como un estímulo para la existencia de mayores flujos de comercio intrarregional, en la medida en que reducen las exigencias y los costos para comerciar a nivel intrazona. Naturalmente, todos estos impactos potenciales requieren de políticas productivas robustas y efectivas, que potencien los entramados productivos nacionales y la oferta disponible a ser intercambiada bajo el amparo de estas reglas.

En síntesis, los estudios de impacto basados en modelos de equilibrio general coinciden en señalar efectos agregados moderados del acuerdo, así como efectos sectoriales en línea con los clivajes de economía política identificados en el apartado 2.1. En cuanto que los análisis basados en la diferenciación de sectores dinámicos y estáticos apuntan a resultados

esperados incluso negativos, por los incentivos generados por el acuerdo en favor de los segundos. Para contrarrestar estas tendencias, emerge de modo sistemático la importancia de las políticas productivas, tanto nacionales como de cooperación tecnológica interregional. Pero además de efectos económicos, el acuerdo también cuenta con el potencial de generar efectos de tipo político. Estos se abordan en la siguiente sección.

### **3. Potenciales implicaciones para las políticas exteriores de ambas regiones**

En un contexto de crisis de globalización y creciente rivalidad entre Estados Unidos y China, cabe preguntarse por la contribución potencial del acuerdo de asociación para desarrollar políticas exteriores con mayores márgenes de autonomía, así como para diversificar alianzas que permitan atemperar la incertidumbre generada por el sistema internacional actual. En procura de abordar dicha interrogante, esta sección analiza el potencial del acuerdo para la diversificación de las relaciones exteriores de la Unión Europea y el Mercosur, así como para la concertación de ambos bloques y sus políticas en las esferas multilateral y regional.

#### **3.1. Potencial para la Unión Europea**

El anuncio del acuerdo en principio alcanzado con el Mercosur, como se ha visto, no puede desligarse del contexto geopolítico en el que tuvo lugar, al que ya se ha aludido. En este marco, la Unión Europea visualizó en el cierre del acuerdo con el Mercosur —así como en la concreción de uno paralelo que venía negociando con Japón— la entrada en vigor del CETA y la actualización del acuerdo de asociación con México, una forma de reivindicar un sistema de comercio abierto y basado en reglas. Esta estrategia económica internacional debe ser ligada a transformaciones más amplias de política exterior, que se han expresado, inicialmente de forma algo difusa, en el concepto de autonomía estratégica, que desde hace un tiempo promueven las instituciones de la Unión.

La marcada reorientación de la Administración Trump respecto a la posición estadounidense en los asuntos internacionales, en particular sobre sus alianzas en Europa y Asia, impulsó la discusión y promoción del concepto referido. Por ejemplo, los distintos cuestionamientos estadounidenses a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, su imposición y su amenaza de imposición de nuevas barreras arancelarias en clave multilateral, así como el abordaje del desafío del ascenso chino desde la lógica del America First, renovaron los debates en Europa sobre la necesidad de contar con una estrategia exterior más asertiva y autónoma. La victoria de Joe Biden, que ha prometido un regreso de los EE.UU. a su política tradicional de alianzas, puede atemperar el incentivo hacia la consolidación de una nueva estrategia europea. Sin embargo, existen buenos motivos para que la Unión Europea continúe profundizando en esta línea, como demuestra el reciente acuerdo sobre inversiones con China, que pone a los países europeos en una situación competitiva similar a la alcanzada por Estados Unidos en sus propios acuerdos bilaterales con el gigante asiático.

En busca de esta autonomía estratégica, el estrechamiento de los lazos con los países del Mercosur puede tener un papel relevante. Esto resulta visible si se toma el caso de la OMC. Frente a la parálisis del sistema de solución de diferencias, la Unión Europea lideró desde 2018 los esfuerzos para evitar este escenario (Comisión Europea, 2018), lo que derivó en 2020 en el establecimiento de un sistema transitorio, denominado Acuerdo de Arbitraje de Apelación Interino Multipartito. El esquema, de naturaleza plurilateral, opera en la práctica de forma análoga al sistema previo, con la salvedad de que abarca únicamente a las partes firmantes (Morales, 2020). El acuerdo contó con la participación de Brasil y Uruguay, junto a otra veintena de países. De haber contado con un acuerdo de asociación en marcha —con sus órganos de seguimiento y diálogo político en funcionamiento—, no resulta descabellado pensar en la posibilidad de una articulación birregional Unión Europea-Mercosur que generara una propuesta conjunta entre ambos bloques, lo que daría incluso más potencial y legitimidad a un acuerdo plurilateral de esta naturaleza.

El potencial de cooperación entre ambos bloques excede incluso a estos espacios: la Unión Europea y los países del Mercosur han mostrado la existencia de valores compartidos, que se reflejan en convergencias en sus enfoques sobre la protección de datos personales, la preferencia por negociar la liberalización del comercio con base en listas positivas (salvaguardando algunos aspectos para la provisión estatal), o bien la mayor convergencia a la hora de negociar los asuntos relacionados de propiedad intelectual, en los que el Mercosur ha encontrado mayores dificultades, por ejemplo, cuando se enfrenta a la posición sostenida por Estados Unidos.

Por otra parte, en lo que se refiere a los flujos comerciales, cabe destacar que la Unión Europea se ha mostrado como un mercado que continúa absorbiendo una porción importante de las exportaciones de los países del Mercosur, incluso frente al exponencial incremento que ha registrado China en este sentido. La Tabla 4 muestra la participación de los principales destinos extra zona de las exportaciones del Mercosur. En ella destaca el referido aumento exponencial de China, que pasó de representar apenas el 2,8% de las ventas del Mercosur en 2001 a ser el principal mercado de exportación en 2019, con una participación del 23,7%. En este mismo periodo, la participación de la Unión Europea descendió del 19,8% al 14,5%. No obstante, este descenso fue mucho menor que el experimentado por Estados Unidos, que pasó de un 27,7% a un 11%.

**TABLA 4. Peso de destinos seleccionados en exportaciones del Mercosur, en %**

Destino	2001	2005	2009	2014	2019
UE	19,8	17,4	16,8	15,4	14,5
EE.UU.	27,7	24,2	7,3	16,3	11
China	2,8	4,7	9,2	15	23,7

Fuente: Caetano y Pose (2020).

Estos datos deben ser leídos a la luz del llamado efecto Bruselas, de cara a informar la toma de decisiones respecto a la cuestión ambiental. Como señala Bradford (2020), la Unión Europea cuenta con una extraordinaria capacidad para difundir normas y estándares a nivel

global, por medio de su tamaño de mercado. Por tanto, siguiendo a López (2021), la decisión de concretar el acuerdo de asociación con el Mercosur no puede medirse solo desde la exigencia de establecer altos y dignos estándares medioambientales y laborales, sino también desde la consideración de la posibilidad de que el bloque sudamericano, especialmente Brasil, termine concretando acuerdos con otros socios mucho menos exigentes al respecto. De hecho, el acuerdo supone una oportunidad para elevar estándares ambientales desde una perspectiva de promoción, no basada en restricciones adicionales al acceso a mercados, sino en la cooperación y la transferencia de tecnología, para lo que los capítulos políticos y de cooperación del acuerdo pueden resultar claves (Caetano y Pose, 2020b).

Finalmente, desde la perspectiva de la Unión Europea, cerrar el acuerdo con el Mercosur supondría quedar muy cerca de completar la firma de acuerdos de asociación con toda América Latina y el Caribe. Actualmente, la Unión cuenta con acuerdos con México, Panamá, República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Nicaragua, además de Colombia, Chile, Ecuador y Perú en América del Sur. Si a esto se agrega su acuerdo con el Caribe, y el acuerdo político y de cooperación con Cuba, restaría por negociar únicamente con Bolivia y Venezuela. De acuerdo con Rosales (2020), esto abriría la posibilidad para que las autoridades europeas pudieran centralizar las reuniones con menos contrapartes (Mercosur, Alianza del Pacífico, Centroamérica, el Caribe). Esto ayudaría también a proyectar nuevas alianzas en los principales temas de la agenda global. Si a esto se agregan los estrechos vínculos iberoamericanos existentes, la conclusión es que el acuerdo de asociación con el Mercosur podría contribuir al objetivo de la autonomía estratégica en política exterior perseguido por la Unión Europea.

### **3.2. Potencial para el Mercosur**

A diferencia de la Unión Europea, tal vez la ganancia mayor para el Mercosur sea interna. La concreción de un acuerdo con un bloque del tamaño que representa la Unión Europea representa un salto cualitativo para un alicaído Mercosur, con el potencial de colaborar en la visualización de la iniciativa desde perspectivas más positivas. Relacionado con esto, la concreción del acuerdo podría posibilitar un disciplinamiento de la agenda interna, que ha estado en no pocas ocasiones signada por el bilateralismo de los grandes, Argentina y Brasil, a expensas de la institucionalidad y, en particular, de los socios pequeños, Paraguay y Uruguay. Finalmente, en la línea del potenciamiento interno, el acuerdo con la Unión Europea puede actuar como incentivo para la ratificación de algunas iniciativas, como el acuerdo de compras gubernamentales intra-Mercosur o la integración del comercio automotriz a la zona de libre comercio, asuntos que han sido reiteradamente postergados.

En el caso del Mercosur, difícilmente el acuerdo pueda actuar como un catalizador para el desarrollo de una política de autonomía estratégica. Las enormes debilidades del regionalismo latinoamericano, de las que el Mercosur no escapa (Caetano y Pose, 2020c), quitan toda factibilidad a este escenario. En particular, la deriva autoritaria y errática de Brasil bajo el gobierno Bolsonaro —que en el plano externo desarrolló una política de nacionalismo de subordinación con la Administración Trump— limita fuertemente el potencial de su

liderazgo intrabloque, condición necesaria para una actuación más vigorosa del Mercosur. Si a esto se añade la cuasipermanente dificultad de Argentina para estabilizar su macroeconomía, queda a la luz que el bloque no cuenta con bases mínimas para pretender una actuación autónoma-estratégica en el plano internacional. Dicho esto, el acuerdo sí puede ser una herramienta para la búsqueda de una política de no alineamiento activo (Fortín, Heine y Ominami, 2020), necesaria para la región a la luz de la creciente rivalidad internacional entre Estados Unidos y China, así como los fuertes lazos de dependencia que la región mantiene con ambos bloques. La posibilidad de concertar con la Unión Europea algunas posiciones que eviten costos derivados de la necesidad de apegarse a las demandas de uno u otro actor en esta disputa, por ejemplo en lo que se refiere a la utilización de tecnologías 5G, es un aspecto sin duda a explorar.

Un acuerdo de asociación con la Unión Europea, bajo determinadas condiciones, puede asimismo actuar como una herramienta de diversificación para el comercio de los países de la región que, como se observó en los datos de la Tabla 4, presenta una concentración creciente de los envíos hacia China. Dicho esto, una estrategia virtuosa de diversificación no debería basarse solamente en una lógica de países, sino también de productos. El grueso de las exportaciones de los países del Mercosur hacia China se concentra en unas pocas commodities. Por ejemplo, el 85% de las ventas de Uruguay a China se resumen a cinco subpartidas del sistema armonizado, que registran cuatro grandes tipos de productos: carne vacuna, porotos de soja, pasta de celulosa y madera (Pose, 2021). Si se consideran los registros de Argentina o Brasil, se encuentra la incorporación de otras commodities, como, por ejemplo, el mineral de hierro en el caso brasileño. Sin embargo, la estructura del comercio replica lo descrito para Uruguay. Ahora bien, el comercio del Mercosur con la Unión Europea, aunque algo más diversificado en materia de productos, también replica una lógica comercial típica del flujo Norte-Sur, como se analizó en la primera sección. Por tanto, el potencial del acuerdo con la Unión Europea en este plano está sujeto a medidas complementarias que contribuyan a modificar esta situación.

En este sentido, cabe mencionar algunas iniciativas existentes, que en el marco de un acuerdo de asociación podrían potenciarse y expandirse. En particular, destaca el impacto que ha tenido el programa AL Invest, que mediante distintas herramientas, y en asociación con las cámaras empresariales de la región latinoamericana, ha potenciado el desarrollo productivo y exportador de micro, pequeñas y medianas empresas, a través del financiamiento de la innovación, la promoción de la asociatividad, la transferencia de tecnología y el apoyo para facilitar el acceso a mercados externos. Como contrapartida, emerge como necesario evitar la interrupción de programas como el SGP, como sucedió en 2014, con base en criterios arbitrarios de graduación medida por renta per cápita, que no reflejan las realidades ni los desafíos de los países de la región en su camino al desarrollo sostenible.

La acumulación histórica y la experiencia de ambas regiones en materia de cooperación sugieren que existen fundamentos para esperar la implementación de nuevas iniciativas que impacten positivamente en los países del Mercosur. De hecho, sumados, los países europeos y la Unión Europea han sido históricamente los principales socios cooperantes de la región, aunque también es cierto que en los últimos años China ha ganado terreno en este plano.

Asimismo, cabe destacar que muy recientemente, la Unión Europea ha sido un soporte en la promoción del concepto de desarrollo en transición, impulsado por países latinoamericanos que, tras experimentar algunos años de crecimiento sostenido, se enfrentan a una creciente exclusión de los principales esquemas de cooperación internacional al desarrollo. Incluso, en términos cualitativos más que monetarios, estas iniciativas son muchas veces clave para avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible<sup>8</sup>.

Finalmente, desde la perspectiva del Mercosur, cabe destacar el potencial que supone el acuerdo para la profundización de la integración económica latinoamericana, punto decisivo para cualquier intento de reindustrialización de la región. En primer lugar, el cierre del acuerdo de asociación con la Unión Europea dejaría al grueso de la región con acuerdos similares en disciplinas con el bloque europeo, lo que podría actuar como referencia para el establecimiento de disciplinas similares a nivel intrarregional, pues actualmente la mayoría de los acuerdos amparados en la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) no cuentan con esta profundidad. En segundo lugar, el acuerdo sería un punto de partida para procurar una acumulación de origen de todos los países latinoamericanos que se vinculan de forma preferencial con la Unión Europea, a modo de propiciar escalas y la formación de cadenas regionales de valor, que hoy se ven imposibilitadas por la multiplicidad de esquemas de acumulación de origen que no dialogan entre sí (Rosales, 2020).

## **4. La pandemia de la COVID-19: entre el impacto del shock y la aceleración de tendencias**

### **4.1. Impactos nacionales y variantes**

Frente a la emergencia de la COVID-19 en 2020, el primer desafío enfrentado por el Mercosur fue el sanitario, expresado de manera dramática por la necesidad de al menos mitigar la pérdida de vidas frente a un virus con elevada capacidad de propagación, para el cual no existían vacunas que previnieran su contagio ni tratamientos probados para su superación. La única alternativa disponible para los gobiernos fue impulsar el denominado “distanciamiento social”, con miras a evitar un ritmo de contagios exponencial y con ello el colapso de los sistemas de salud, muy precarios en algunos países del bloque. Así se implementaron, con intensidad variable, medidas de restricción de la movilidad. Sin embargo, a diferencia de otras regiones, su efectividad para contener la propagación fue limitada, debido a factores estructurales de las economías y sociedades latinoamericanas (OCDE, 2020). Es más, a pesar de las acumulaciones en materia de cooperación sanitaria regional en las últimas décadas, las respuestas a la pandemia han sido eminentemente nacionales, al tiempo que ha primado una concepción de las fronteras y los vecinos como amenazas (Frenkel, 2020; Riggiozzi, 2020).

El impacto de la pandemia, ya desde 2020 pero en particular en 2021, ha tenido a América Latina como epicentro mundial de sus consecuencias a todo nivel. De ahí que para medir lo sucedido en el Mercosur se vuelva indispensable ubicarlo en relación a lo ocurrido en este

---

8 Para un análisis de la Unión Europea ante esta agenda, véase Sanahuja y Sandoval, E. (2019).

plano en el continente. Entre los factores estructurales mencionados destaca el hecho de que más de la mitad de los empleos en la región son informales, lo que se ha transparentado y agravado con el impacto de la pandemia. De acuerdo a la Organización Internacional del Trabajo (OIT), algo menos de la mitad de los ocupados en la región aportaba a algún sistema de pensiones (OIT, 2018). Además, siguiendo a la CEPAL, solo ocho países latinoamericanos y tres caribeños cuentan con seguros de desempleo (CEPAL, 2020c). La ausencia de mecanismos de protección social, sumada a la insuficiencia de ahorros privados y la reducción de los flujos de remesas, aspecto este último no tan decisivo en los socios del Mercosur, atentan contra las posibilidades de cumplir con las medidas de confinamiento, en la medida en que los trabajadores informales no cuentan con una fuente de ingresos alternativa. Así, a pesar de los esfuerzos políticos y sociales de respuesta, América Latina fue declarada en mayo de 2020 como el epicentro de la pandemia, con más del 40% de las muertes a nivel mundial asociadas en ese momento a la COVID-19 ocurridas en la región (OCDE, 2020). Esta situación no ha hecho más que agravarse a mediados de 2021, cuando las comparaciones a nivel mundial se han vuelto más adversas, sin “islas” que se salvaran de la avalancha de la pandemia<sup>9</sup>.

Dicho esto, cabe destacar que, como región heterogénea, estas tendencias han tenido momentos de variabilidad transitoria por países. Por ejemplo, casos como Uruguay o Costa Rica, con economías más formalizadas, mayor estabilidad política, sistemas de salud más potentes y esquemas de bienestar más desarrollados, en un comienzo lograron atenuar en mayor medida los efectos de la pandemia. Como contracara, en contextos de mayor inestabilidad y ausencia de dichas fortalezas, han emergido situaciones como la vivida en la ciudad de Guayaquil en Ecuador, o las acusaciones de corrupción en la compra de respiradores que llevaron a la dimisión y posterior arresto del ministro de Salud en Bolivia en 2020. En los países más grandes de América Latina, Brasil y México, la actitud pasiva, cuando no negacionista, de los gobiernos federales, fue parcialmente paliada por la actuación de las autoridades estatales, que por ejemplo en el caso brasileño fueron clave para evitar un escenario incluso peor de propagación. Sin embargo, dada la desigualdad de capacidades estatales, tal estrategia encontró sus límites, al observar por ejemplo la dramática situación del Estado de Amazonas causada por la falta de respiradores y otros insumos clave para tratar la enfermedad. Por su parte, en el otro grande del Mercosur, Argentina, Giraudy et al. (2020) han destacado que en los tramos iniciales, una mayor institucionalización de los vínculos de representación política, junto con una mayor red de protección social y mayores atribuciones del Ejecutivo federal, hizo posible implementar una de las más estrictas cuarentenas, aunque con magros resultados. Esta situación también se ha agravado en el primer semestre de 2021, con el agregado de un fracaso relativo al menos en la primera etapa de los planes de vacunación.

En términos económicos, es preciso considerar que el efecto de la pandemia no se transmite únicamente mediante el canal de la ralentización generada por las medidas de distanciamiento social, sino que también es necesario incorporar la dimensión internacional. Como señala la CEPAL (2020b), la COVID- 19 ha afectado a las economías de la región mediante al

9 Paraguay inicialmente, pero sobre todo Uruguay a lo largo de 2020, mostraban un impacto muy moderado de la pandemia en sus distintos parámetros, lo que ha variado dramáticamente al menos en la primera mitad de 2021.

menos cinco canales externos de transmisión. El primero de ellos radica en la disminución de la actividad económica de los principales socios comerciales, pues la región depende marcadamente de sus exportaciones, especialmente extrazona. El segundo, también de naturaleza comercial, fue la caída inicial del precio de los productos primarios, que constituyen el grueso de las canastas exportadoras de buena parte de los países latinoamericanos. En varios de estos rubros (como soja y carne, entre otros), esta situación se ha revertido en 2021. En este sentido, los altibajos de la demanda de estos productos desde China fueron en 2020 factores gravitantes. De hecho, el índice de precios de commodities —que muestra el 40% del valor de todas las exportaciones de la región— cayó entre enero y junio de 2020 casi un 20%, valor que se duplica para el petróleo y sus derivados (OCDE, 2020). La incipiente recuperación de precios que comenzó a observarse a finales de 2020 tal vez abra un espacio de flexibilización de esta restricción externa, aunque sin solventar el desafío más estructural de este tipo de inserción internacional y sus vaivenes asociados a los ciclos de precios y demanda.

En tercer lugar, la CEPAL ha identificado el problema de la interrupción de las cadenas globales de suministro, que afecta particularmente a las economías más grandes de América Latina, como Brasil, México y hasta Argentina, que cuentan con los complejos manufactureros más extendidos. En cuarto lugar, aparece la reducción de la demanda de servicios de turismo, cuyo desplome ha afectado a todos los países del Mercosur, en especial en economías pequeñas y medianas, en las que la participación de este sector en el producto agregado resulta sustantiva. Por último, el quinto canal de transmisión es de naturaleza financiera y tiene que ver con el empeoramiento de las condiciones mundiales en este campo. Una crisis como la COVID-19 ha incrementado la incertidumbre en los mercados internacionales y en esa situación los inversores migran hacia activos percibidos como más seguros, lo que supone la salida masiva de capitales de las economías latinoamericanas. Los estímulos monetarios más recientes en las economías desarrolladas —que han llevado las tasas de interés reales a terrenos negativos— tal vez ofrezcan cierto espacio con respecto a lo ocurrido a inicios de 2020. De todos modos, los mayores spreads enfrentados por los países de la región, así como la mayor volatilidad de los flujos recibidos, agregan una nota de cautela y apuntan a la necesidad de asegurar fuentes de financiamiento estables.

Todos estos elementos ponen presión al ritmo productivo de las economías y amenazan con sumergir a América Latina en general y al Mercosur en particular en una profunda recesión. De hecho, en su informe de perspectivas económicas mundiales de junio de 2020, el Banco Mundial proyectó una caída del 4,6% para el PIB regional de 2020, tras lo cual se observaría una recuperación en 2021 del 2,6%, que no alcanzaría para cubrir la caída esperada. Actualizaciones más recientes del FMI (2020) y la CEPAL (2020d) estiman la caída de 2020 en valores incluso mayores, de 8,1% y 9,1% respectivamente, lo que llevaría según la CEPAL a un PIB per cápita regional similar al registrado para 2010. Las proyecciones del Banco Mundial plasmadas en la Tabla 5 muestran que las tres principales economías latinoamericanas tendrían caídas abultadas en 2020, y que ninguna de ellas recuperaría lo perdido en 2021. Al mismo tiempo, de acuerdo con estas proyecciones, siempre provisionarias, en el conjunto de países de América Latina, tan solo unos pocos países recuperarían en 2021 lo perdido en 2020. En otras palabras, lejos de la esperada recuperación en forma de “V”, las economías de la región podrían tardar años en recobrar las pérdidas económicas relacionadas con los

efectos de la COVID-19. Y si a esto se suma el magro desempeño económico previo a la pandemia, el panorama económico y social tanto latinoamericano como mercosureño no resulta nada alentador.

Si se focaliza la mirada en la evolución del PBI en los países del Mercosur y se los proyecta en su variación anual hasta 2022, el magro desempeño augurado para el conjunto de América Latina se confirma en plenitud, tal como puede observarse en la Tabla 6. Pero incluso más preocupante es que dentro de estas cifras se esconde un patrón “K” de recuperación

**TABLA 5. Proyecciones nacionales de crecimiento real del PIB en América Latina y el Caribe, a precios de mercado, en % (proyecciones realizadas en el mes de junio)**

País	Diferencias con proyección de enero de 2020						
	2017	2018	2019c	2020p	2021p	2020p	2021p
Argentina	2,7	-2,5	-2,2	-7,3	2,1	-6	0,7
Belice	1,9	2,1	0,3	-13,5	6,7	-15,6	4,9
Bolivia	4,2	4,2	2,7	-5,9	2,2	-8,9	-1
Brasil	1,3	1,3	1,1	-8	2,2	-10	-0,3
Chile	1,2	3,9	1,1	-4,3	3,1	-6,8	0,1
Colombia	1,4	2,5	3,3	-4,9	3,6	-8,5	-0,3
Costa Rica	3	2,7	2,1	-3,3	3	-5,8	0
Dominica	9,5	0,5	9,6	-4	4	-8,9	-0,1
Rep. Dominicana	4,7	7	5,1	-0,8	2,5	-5,8	-2,5
Ecuador	2,4	1,3	0,1	-7,4	4,1	-7,6	3,3
El Salvador	2,3	2,4	2,4	-5,4	3,8	-7,9	1,3
Granada	4,4	4,2	3,1	-9,6	6,5	-12,5	3,6
Guatemala	3	3,1	3,6	-3	4,1	-6	0,9
Guyana	2,1	4,1	4,7	51,1	8,1	-35,6	-2,4
Haití	1,2	1,5	-0,9	-3,5	1	-2,1	1,5
Honduras	4,8	3,7	2,7	-5,8	3,7	-9,3	0,2
Jamaica	1	1,9	0,7	-6,2	2,7	-7,3	1,5
México	2,1	2,2	-0,3	-7,5	3	-8,7	1,2
Nicaragua	4,6	-4	-3,9	-6,3	0,7	-5,8	0,1
Panamá	5,6	3,7	3	-2	4,2	-6,2	-0,4
Paraguay	5	3,4	0	-2,8	4,2	-5,9	0,3
Perú	2,5	4	2,2	-12	7	-15,2	3,5
Santa Lucía	2,2	1,4	1,4	-8,8	8,3	-12	5,3
San Vicente y las Gran.	1	2	0,4	-5,5	4	-7,8	1,7
Surinam	1,8	2,6	2,3	-5	3	-7,5	0,9
Uruguay	2,6	1,6	0,2	-3,7	4,6	-6,2	1,1

Notas: e = estimado; p = proyección. Fuente: Banco Mundial (2020: 86).

económica, en la que pocos sectores, usualmente concentrados, con escasa incidencia en el empleo y “no dinámicos”, siguiendo la terminología de Capaldo y Omer (2021), lideran el crecimiento, al amparo de una nueva ola alcista de los precios de commodities. Por el contrario, amplios segmentos de la industria y los servicios, intensivos en mano de obra, continúan con números negativos y sin perspectivas de recuperación en el corto plazo. A esto se agregan tensiones históricas recurrentes, como las evidenciadas con el caso de Argentina, con el objetivo declarado de procurar una caída de los precios en el mercado interno —más allá de su discutible efectividad—, o los interminables debates respecto a la reforma tributaria en Brasil. Todo esto, además, informado por el impacto disruptivo que pueden generar medidas de reasignación de recursos en estos frágiles contextos económicos, como quedó evidenciado con la respuesta popular que generó la propuesta de una reforma tributaria en Colombia. Más que una oportunidad para una transición hacia un modelo más sostenible, en el corto plazo la urgencia sanitaria de la región pasa por evitar una ruptura que derive en una canalización del descontento social por fuera de las instituciones democráticas, incluso con la posibilidad abierta al retorno del autoritarismo, como se ha sugerido por ejemplo en los discursos de altas esferas del gobierno brasileño, especialmente del presidente Bolsonaro.

**TABLA 6. Crecimiento PIB (%)**

Pais	2017	2018	2019	2020	2021p	2022p
Argentina	2,7	-2,5	-2,1	-10	5,8	2,5
Brasil	1,3	1,3	1,4	-4,1	3,7	2,6
Paraguay	5	3,4	0	-0,9	4	4
Uruguay	2,6	1,6	0,3	-5,7	3	3,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional (abril de 2021).

Entre las consecuencias más salientes que dejará la pandemia en la región, tanto en el corto como en el medio y largo plazo, como puede observarse en la Tabla 7, en los países socios del Mercosur se perfilan graves deterioros sobre el empleo, con proyecciones de recuperación poco auspiciosas. Durante la vigencia de medidas de restricción de la movilidad, frente a la implementación del teletrabajo, la pandemia ha resaltado las grandes brechas digitales presentes en la región, así como su impacto en la profundización de la desigualdad (CEPAL, 2020e). A su vez, la ya señalada prevalencia de la informalidad laboral ha acentuado las situaciones preexistentes de vulnerabilidad social, agravada por la insuficiencia de herramientas privadas de protección. Ciertamente es que frente a la agudización de estas problemáticas, en el corto plazo los gobiernos de la región han respondido, con intensidad variable, con medidas de apoyo económico (OCDE, 2020). Sin embargo, como ilustra la experiencia del auxilio de emergencia de Brasil, estas no han surgido por lo general de una modificación de la estructura tributaria con perspectiva progresiva, ni tampoco de la reasignación de gastos, sino que han sido implementadas con financiamiento externo y con altibajos, a menudo vinculados con los vaivenes políticos, por lo que su necesaria sostenibilidad en el tiempo aparece comprometida.

**TABLA 7. Desempleo (%)**

Pais	2020	2021p	2022p
Argentina	11,4	10,6	9,3
Brasil	13,2	14,5	13,2
Paraguay	6,6	6,1	5,9
Uruguay	10,4	10,3	9,1

Fuente: Fondo Monetario Internacional (abril de 2021).

El deterioro económico proyectado vendría acompañado de un incremento del trabajo informal, lo que en el medio plazo presionará sobre la sostenibilidad financiera de los sistemas de seguridad social, ya muy comprometida en varios países (Saldain, 2020), tanto por la disminución de los aportes directos como por la reducción de la cobertura. La proyección de la CEPAL (2020d) es que en 2020 la tasa de desempleo latinoamericana llegará al 13,5%, lo que supone un aumento de 5,4% con respecto a 2019. Con las previsiones y proyecciones de recuperación económica, la vuelta a los niveles de ocupación precrisis se visualiza, en el mejor de los casos, como lejana. Estos fenómenos afectan de forma especialmente acentuada a los grupos más vulnerables como mujeres, jóvenes, afrodescendientes y población rural, que muestran mayores niveles de informalidad laboral y de desempleo estructural que el promedio.

Proyecciones de este organismo plantean que la caída económica esperada generará 45 millones más de pobres en la región, intensificando de esta forma la tendencia ya registrada en los últimos años con la desaceleración económica global. En total, se espera que la región supere los 230 millones de personas en situación de pobreza, que representan el 37% de la población. Además, la pandemia impactará en el aumento de la pobreza extrema, agregando 28 millones de latinoamericanos a esta categoría. De este modo, la capacidad de la región de alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible hacia 2030 en materia social se verá extremadamente comprometida. El aumento de la pobreza afectaría a todos los países latinoamericanos, pero lo haría con mayor dureza en las tres mayores economías de la región, dos de ellas en el Mercosur, lo que subraya su vulnerabilidad y expansividad (CEPAL, 2020c; 2020d).

Junto con un aumento de la pobreza, otro efecto esperado relacionado es el aumento de la ya elevada desigualdad en la región. A este respecto, la CEPAL (2020c; 2020d) proyecta incrementos del índice de Gini de entre el 1% y el 8%, con los peores resultados esperados nuevamente para las economías más grandes (Brasil, México y Argentina). Así, en ausencia de fuertes medidas compensatorias, América Latina podría perder los avances registrados en este plano en las últimas décadas, además de poner una mayor presión sobre los estratos medios-bajos respecto a su posibilidad de caer en la pobreza. Finalmente —y aunque más difícil de estimar—, es necesario incorporar proyecciones de medio y largo plazo respecto al deterioro del desarrollo humano regional. Esto se debe a que episodios transitorios de mala alimentación o de desvinculación del sistema educativo pueden generar efectos más duraderos, por lo que contar con información confiable puede ayudar a visualizar que el costo de estrategias de austeridad rígida y el no actuar con respuestas de política adecuadas puede

ser mayor que el de recurrir a distintas iniciativas de financiamiento para implementar medidas tempranas y oportunas de intervención.

Dicho esto, ningún análisis puede obviar que la acumulación de desafíos económicos y sociales ocurre en un momento de marcadas restricciones fiscales en la región, lo que lleva a preguntarse por las potenciales tensiones políticas y de economía política que puedan surgir. Como se ha dicho, la mayoría de los países de América Latina ya enfrentaba un creciente descontento entre sus ciudadanos con respecto al funcionamiento de la política a nivel nacional, lo que permitió entre otras cosas el arribo de outsiders y de liderazgos mesiánicos a puestos destacados de poder. Por lo que se está viendo, el pobre desempeño de este tipo de líderes en la gestión de la pandemia podría erosionar su atractivo de cara a los electorados, acelerando de esta forma su declive político. En este sentido, tal vez el caso más ilustrativo —pero no el único— sea nuevamente el de Brasil, cuyo presidente ha tenido un muy magro desempeño ante los desafíos de la pandemia, lo que ha propiciado que su país haya sido —aun hasta mediados de 2021— el segundo con más casos de muertes por COVID-19 del planeta.

La coyuntura política ha estado de hecho sujeta a los vaivenes de la pandemia en todos los países, ya sea por la gestión sanitaria, económica o social. En este marco, los procesos de erosión de la confianza en las instituciones políticas se profundizan o aceleran cambios políticos. Aunque en Paraguay hubo un amago en ese sentido en los primeros meses de 2021, hasta ahora no es este el caso de los países del Mercosur, ni siquiera en el Brasil trágico del último bienio.

De todos modos, una vez superada la fase más crítica de la pandemia, la insatisfacción económica, que seguramente adquirirá proporciones crecientes, testeará la resiliencia de los ya deteriorados sistemas políticos latinoamericanos en general y mercosureños en particular. De manera particular, en Brasil y Argentina se avecinan procesos electorales de polarización e incertidumbres extremas. Y no resulta claro que el declive de liderazgos personalistas se correlacione de manera simple con el reforzamiento de las democracias, en particular en un continente en el que la militarización de los Estados se ha acrecentado en la mayoría de los países. Por tanto, las capacidades gubernamentales para implementar de forma efectiva un necesario aumento de la inversión pública, así como para gestionar de manera inclusiva las tensiones distributivas —en particular si se quiere evitar una profundización de la desigualdad en un contexto de crecientes restricciones—, serán clave para mantener dinámicas políticas que eviten el ahondamiento de la polarización social y el quiebre de la institucionalización. En este marco, algunos de los países del Mercosur no están desligados de la posibilidad de que la pandemia conlleve el riesgo de un aumento de la inestabilidad política.

#### **4.2. Las ausencias del regionalismo en las respuestas ante la pandemia**

En la escasa eficacia en responder al fortísimo impacto de la pandemia ha desempeñado un rol muy especial la extrema debilidad del regionalismo en toda América Latina, incluido el Mercosur. Desde la consideración de los espacios de coordinación intergubernamental

con los que cuenta el Mercosur, a priori podía esperarse que, frente a un fenómeno de evidentes dimensiones internacionales, los países recurrieran a ellos para definir estrategias de actuación conjunta. En este sentido, tal vez la dimensión potencial de cooperación más evidente era precisamente la sanitaria, tanto en procura de minimizar las fricciones en frontera como para asegurar el acceso a insumos médicos y a las vacunas. Frenkel (2020) y Riggiozzi (2020) muestran que, por el contrario, la principal aproximación entre los países vecinos en el marco de la pandemia ha sido bajo la óptica de “amenazas”. El debilitamiento de instancias de coordinación regional en el Mercosur y en América Latina ha privado a los países de la región de contar con una mayor capacidad de respuesta de sus Estados, afectando así tanto a la salud pública como a la economía. Tales fenómenos se vinculan con las tendencias políticas nacionales revisadas previamente, pues la polarización política y la negación de la gravedad de la pandemia han estado en el centro de las estrategias políticas domésticas de algunos gobiernos (Sanahuja, 2020).

La de hecho disuelta Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) contaba con un consejo sectorial de Salud que había logrado avances en materia de cooperación regional, tanto en términos sustantivos como frente a otros consejos sectoriales de la organización que mostraron escaso dinamismo. Sin embargo, su supuestamente sucesora PROSUR (Foro para el Progreso de América del Sur) hasta el momento ha tenido como única respuesta la realización de esporádicas videoconferencias entre los mandatarios de la región, sin ninguna acción concreta más que el establecimiento de un grupo de trabajo a nivel de sus ministerios de Hacienda. Dadas estas deficiencias regionales, sumadas a las demoras y fracasos del mecanismo Covax de la OMS, los Estados han tenido que negociar directamente con laboratorios y países productores para acceder a vacunas, con resultados por lo general discretos, lo que en términos generales ha dejado a los países del Mercosur y de América Latina rezagados en materia de vacunación frente a otras regiones.

Algo más activa se ha mostrado la CELAC, que, impulsada por el trabajo de la presidencia pro tempore de México, ha organizado reuniones con expertos y universidades para monitorear la pandemia. Asimismo, esta organización solicitó a la CEPAL el diseño de un mecanismo específico para enfrentar la pandemia, que se plasmó en la creación del Observatorio Covid-19 en América Latina y el Caribe: Impacto Económico y Social, que ha generado desde entonces un valioso conocimiento aplicado sobre el fenómeno (Guadamarra y González, 2020). Dicho esto, las desavenencias políticas entre sus miembros han impedido una actuación más decidida en el plano internacional, por ejemplo para evitar los riesgos de subordinación que se derivan del establecimiento de iniciativas bilaterales no coordinadas en materia de cooperación en el combate a la pandemia con China.

A nivel subregional, se han observado algunas variantes. El Observatorio del Sur Global de la London School of Economics ha destacado, por ejemplo, la agilidad inicial de la respuesta de la Comunidad del Caribe (CARICOM), que mantuvo múltiples reuniones para coordinar una respuesta consensuada. De todos modos, los acuerdos han sido limitados, lo que se refleja en la ausencia de un protocolo de salud pública común o de políticas de frontera comunes. Pero incluso esta coordinación limitada resulta llamativa frente a la casi inexistente respuesta obtenida a nivel del Mercosur. Durante los primeros meses de la pandemia, las acciones del

bloque se limitaron a entablar muy escasas reuniones para compartir información y estadísticas, habilitar la reducción del arancel externo común para la importación de bienes relacionados con la emergencia sanitaria y aprobar un fondo común de tan solo diez millones de dólares para acciones conjuntas frente al virus. Este bajo compromiso en términos de respuesta, a pesar de las capacidades combinadas en términos económicos y científicos del bloque, ha llevado a los responsables del observatorio a concluir que todo esto resulta expresivo de un malestar más amplio en el interior del Mercosur (Alden y Dunst, 2020).

También es llamativo que en un observatorio como el citado ni siquiera aparezcan referencias a otros esquemas subregionales relevantes, lo que denota la extrema debilidad del continente en términos de respuesta integrada. De hecho, incluso los países latinoamericanos que se encuentran vinculados a Estados Unidos mediante acuerdos preferenciales bilaterales podrían ver dificultado en el futuro su acceso a versiones genéricas de una vacuna contra el coronavirus. En ese sentido, cabe señalar que la enmienda al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el comercio de la Organización Mundial del Comercio habilita explícitamente el uso de licencias compulsorias frente a situaciones excepcionales de salud pública, aunque es sabido que los acuerdos bilaterales con Estados Unidos no necesariamente contemplan tales flexibilidades. De todos modos, el gobierno de Biden ha manifestado su voluntad de abrir estos temas, en un pleito global en que América Latina en general y el Mercosur en particular no alcanzan ni siquiera una capacidad de interlocución consistente.

Además de la posible cooperación en el plano sanitario, las esferas comercial y financiera aparecen como otras dimensiones potenciales para la acción articulada de los países de la región frente a los efectos de la pandemia. Tanto la CEPAL (2021) como la propia OCDE (2020) han destacado que la crisis profundizará la tendencia hacia la regionalización de las cadenas de suministro y que, en ese marco, la integración regional puede ser clave tanto en materia de insumos como para sustituir o complementar mercados de consumo extrarregionales. Sin embargo, en el caso del Mercosur, el bloque se encuentra empantanado en las divergencias de política económica preferidas por los miembros más grandes del bloque, Argentina y Brasil, que se han acelerado como consecuencia de la emergencia de la COVID-19 (Bizzozero y Pose, 2020). En términos concretos, a finales de abril, Argentina anunció que se retiraba de las negociaciones comerciales que el Mercosur estaba llevando adelante con distintos países asiáticos, pues consideraba que tal apertura en medio de la pandemia erosionaba su capacidad de reconstruir su comprometido tejido industrial. Esta posición choca con el objetivo brasileño de abrir su economía, ya sea mediante la conformación de acuerdos preferenciales con socios de mayor desarrollo relativo, como a través de la reducción del arancel externo común. De esta manera, más allá incluso de lo que ocurra en las negociaciones con la Unión Europea, el bloque se perfila hacia un nuevo escenario de estancamiento en un momento que requiere respuestas coordinadas.

Todo esto sucede, además, en el marco del intento de experimentación de una apuesta unilateral de Brasil —defendida enfáticamente por Bolsonaro, pero que encuentra visiones no tan entusiastas en otros socios de su gobierno, por ejemplo, en los militares— por el alineamiento irrestricto con Estados Unidos, no siempre correspondido por la potencia del

Norte, como mostró la decisión de la Administración Trump de prohibir los vuelos provenientes del país sudamericano tras el exponencial crecimiento de su tasa de contagios de COVID-19. El triunfo de Biden en las elecciones norteamericanas, más allá de la implosión de los “sueños” del “nacionalismo de subordinación” de Bolsonaro, no parece que vaya a modificar en forma sustantiva este cuadro de situación.

Algo similar puede observarse en el plano financiero, en donde la cooperación intrarregional podría colaborar en la búsqueda de financiamiento externo estable y predecible, más necesario que nunca. Sin embargo, ante sucesos como la elección del presidente del Banco Interamericano de Desarrollo y la presión del gobierno Trump por imponer un candidato estadounidense, la región mostró tal nivel de división que aseguró la elección del primer presidente no latinoamericano de la institución desde su creación en 1959<sup>10</sup>. En la misma línea, de forma progresiva, los países de la región se enfrentan en el plano financiero a la creciente competencia por influencia en la región entre Estados Unidos y China. Los alcances de este contencioso pueden advertirse en su proyección a través del acuerdo de Ecuador con Estados Unidos (firmado por el expresidente Lenín Moreno), en el que se ofrece financiamiento preferencial a cambio de excluir a China de la provisión de distintos proyectos de infraestructura.

En definitiva, en un contexto geopolítico como el actual, caracterizado por una mayor fragmentación y por la competencia entre dos bloques tecnoeconómicos, el Mercosur y América Latina parecen requerir más que nunca de una articulación intrarregional para evitar los peores efectos de una “doble subordinación” que ya se visualizaba antes de la pandemia (Caetano y Pose, 2020). Sin embargo, las decisiones de política a nivel de los Estados nacionales del Mercosur no solo priman sino que parecen encaminarse en direcciones diversas. Las salidas en solitario con el fin de “colarse entre los grandes”, como ha dicho el presidente uruguayo, Luis Lacalle Pou, como síntesis de su política ante el tema de la obtención de las vacunas contra la COVID-19, no parecen perfilarse en modo alguno como estrategias razonables para enfrentar los múltiples retos del tiempo que viene.

Como se ha visto, la respuesta dada frente a la pandemia por parte de los países del Mercosur, por decir lo menos, no resulta augural. La casi total ausencia de cooperación básica entre los socios del bloque, así como el despliegue de políticas no coordinadas frente a un desafío de tamaño magnitud, no perfilan un buen escenario para que pueda aprovecharse el potencial de los acuerdos entre la Unión Europea y el Mercosur como instrumentos idóneos para procesos tan decisivos como los de la transformación productiva, la transferencia tecnológica y la mejora de la competitividad vía digitalización, entre otros. Las informaciones de los últimos días confirman la evidencia de que los países de América del Sur en general y los del bloque Mercosur en particular configuran hoy uno de los epicentros de mayor impacto de la pandemia en todos los niveles, tanto en lo sanitario como en lo económico y social. Los informes más recientes de la OCDE y de la CEPAL son muy pesimistas en cuanto a la duración del periodo de recuperación de los niveles existentes previos a la COVID-19. Para dar un ejemplo preocupante y demostrativo al respecto, en mayo, un estudio de la OCDE

10 Mientras Argentina buscó afanosamente al menos una postergación de la elección, Brasil, Paraguay y Uruguay votaron al candidato de Trump, Claver Carone.

informó que Argentina tardará por lo menos hasta 2026 para retornar al nivel de renta per cápita previo a la pandemia (OCDE, 2021). Las debilidades múltiples del regionalismo y de la integración dentro del Mercosur agravan las perspectivas pesimistas al respecto.

## 5. Colofón

La pandemia de la COVID-19 y sus efectos, en más de un sentido, pueden ser configurados en su conjunto desde las dimensiones de observatorio privilegiado para una mirada más “larga” sobre la historia contemporánea de la región, como interpelación exigente desde múltiples dimensiones para el conjunto de América Latina y tal vez como inflexión, aun cuando las incertidumbres todavía en curso no permitan vislumbrar con seguridad un rumbo definido. A la luz del estudio que antecede, todas las pistas de análisis parecen converger —tal vez desde niveles diferentes— en una perspectiva de agravamiento de lo que ya era una situación crítica en términos generales en América Latina y en los países del bloque Mercosur. Con el foco puesto en los efectos sanitarios, económicos, sociales, políticos y geopolíticos que dejará la pandemia, una estrategia analítica que haga un balance razonable entre el antes y el después de este hito histórico no puede sino confirmar que la debilidad del regionalismo en el Mercosur parece operar en forma negativa para el futuro cercano.

En este sentido, esa situación opera como un obstáculo incluso para el aprovechamiento de oportunidades favorables, lo que también se advierte en la disposición y en la aptitud para proyectar el potencial de los acuerdos UE-Mercosur para el diálogo de políticas y la convergencia favorable de normas en temas especialmente sensibles. Ese mismo balance que en realidad no parece acumular muchas razones para el optimismo, sin embargo, se convierte en un imperativo estratégico a la hora de proponer los “escenarios meta” en la prospectiva de “futuribles” para ambas regiones. Sin menoscabo alguno de las dificultades y diferencias que se han vuelto a poner de manifiesto en esta última etapa de la negociación, también existen muchos motivos estratégicos para enfatizar sobre la necesidad de una convergencia realmente estratégica entre la UE y el Mercosur, tal vez hoy más que nunca.

## Breve Post Scriptum

Como se ha señalado en la introducción de este documento, la invasión de Rusia a Ucrania, confirmada luego de un largo período de tensiones el 24 de febrero, constituye un acontecimiento que puede tener impactos directos sobre los pasos venideros de la negociación del acuerdo entre la UE y el Mercosur. Aunque es muy pronto para poder despejar dudas, distintos voceros de gobierno, analistas y medios de prensa se han hecho eco de este asunto en el mes de marzo. En primer término, el estallido de la guerra ha dejado en una situación algo incómoda a los dos socios grandes del bloque del Mercosur, Brasil y Argentina. Apenas una semana después de que Bolsonaro fuera recibido por Putin en Moscú, y menos de tres semanas luego de una visita similar de Alberto Fernández, en medio de fuertes presiones, ambos países han debido sumarse a la condena a la invasión en Naciones Unidas, aunque previamente lograron eludir una declaración similar en la Organización de Estados Americanos

(OEA). En este último trance, quedaron curiosamente alineados en una posición minoritaria dentro del siema interamericano, junto con Bolivia, Nicaragua y Cuba (Galarraga Gortázar y Rivas Molina, 2022). De todos modos, y más allá de los intentos de sus respectivas diplomacias, ambos gobiernos, pese a sus diferencias manifiestas, no pudieron lograr mantener una postura de neutralidad, hacia donde apuntaban sus esfuerzos iniciales.

En el marco de un continente latinoamericano en el que cada vez pesa más la presencia de otras potencias, además de la clásica gravitación estadounidense y de la confirmación de la relevancia de China —y, en menor grado, de la UE—, no solamente Rusia sino también Irán, India y Turquía hacen sentir su influencia en varios campos. En ese contexto, y en medio del crecimiento de las incertidumbres que persisten, las señales que emergen respecto a si todo esto favorece o no el desbloqueo de la negociación resultan contradictorias. Registremos al respecto dos opiniones recientes, provenientes de voces calificadas que se han expresado en sentido completamente adverso sobre el particular.

Mientras el reconocido periodista alemán, Alexander Busch, opina que “Brasil y Argentina se alejan de Europa”, y que los últimos acontecimientos complican aún más la confirmación del acuerdo (Busch, 2022), el experto uruguayo Martín Dorce ha señalado su convicción de que la guerra desatada, “reflota las posibilidades del avance del Tratado”, opinión luego refrendada en forma explícita por el embajador de la UE ante Uruguay, Paolo Berizzi. Este último ha llegado a declarar en forma pública: “Tener socios confiables que no solo compran tus productos, sino que (...) respetan (...) el derecho internacional y no violan las fronteras, esto trae de vuelta la importancia de la confiabilidad de los socios tanto en material comercial como política, (lo que) puede ayudar a acercar las posiciones para finalizar este acuerdo”<sup>11</sup>. En este marco incierto, toda especulación resulta prematura.

---

<sup>11</sup> Tanto el experto como el diplomático coinciden en fundar sus opiniones en la necesidad imperiosa del bloque europeo en diversificar cuanto antes sus proveedores de energía y materias primas (Dorce, 2022).

## Referencias bibliográficas

- AGENCE EUROPE (2020):** "Small majority of MEPs reject ratification of EU/Mercosur agreement as it stands", *Europe Daily Bulletin*, n° 12575.
- ALDEN, C. Y DUNST, C. (2020):** "COVID-19 and the Global South Responses of Regional Organisations to this Transnational Challenge", *LSE International Relationship Blog*. Disponible en: <http://www.lse.ac.uk/international-relations/centres-and-units/global-south-unit/COVID-19-riional-responses/COVID-19-and-the-Global-South>.
- ÁLVAREZ, M. Y ZELICOVICH, J. (2020):** "El acuerdo MERCOSUR-Unión Europea: un abordaje multicausal de la conclusión del proceso negociador", *Relaciones Internacionales*, (44), pp.107-125.
- AZEVEDO, B.; DE ANGELIS, J.; MICHALCZEWSKY, K. Y TOSCANI, V. (2019):** "Acuerdo de Asociación Mercosunión Europea", *Nota Técnica*, n° IDB-TN-01701.
- BANCO MUNDIAL (2020):** *Global Economic Perspectives*, junio, Washington D. C.
- BAS, M. (2019):** "Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sobras y ausencias de la solución de controversias inversor-Estado", *Documentos de Trabajo*, n° 21 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- BBC (2019):** "Austria blocks EU-Mercosur trade deal with South America", *BBC News*, 19 de septiembre.
- BELÉM LOPES, D. Y LÓPEZ, C. (2018):** "La política exterior brasileña del siglo XXI: un cambio epocal", en D. ABENTE BRUN y C. GÓMEZ FLORENTÍN (eds.): *Panorama de las Relaciones Internacionales en el Paraguay actual*, Asunción del Paraguay, Paraguay: conacyt - Prociencia – Universidad Nacional de Asunción, pp. 99-129.
- BIZZOZERO, L. (2008):** *Uruguay en la creación del MERCOSUR*, CSIC-FCS-Cruz del Sur.
- BIZZOZERO, L. Y POSE, N. (2020):** "Regionalismo, interregionalismo y transregionalismo en aguas turbulentas: impacto del COVID-19 en el preacuerdo Unión Europea-Mercosur", *Pensamiento Propio*, 52, pp.109-132.
- BOUZAS, R. (1996):** "La agenda económica del Mercosur: desafíos de política a corto y mediano plazo", *Integración y Comercio*, 1(0), pp. 64-87.
- BRADFORD, A. (2020):** *The Brussels Effect: How the European Union Rules the World*, Oxford, OUP.
- BRICEÑO-RUIZ, J. (2013):** "Ejes y modelos en la etapa actual de la integración económica regional en América Latina", *Estudios Internacionales*, 175, pp. 9-39.
- BURGOON, B. (2009):** "Globalization and backlash: Polanyi's revenge?", *Review of International Political Economy*, 16 (2), pp. 145-177.
- BUSCH, A. (2022):** "Brasil y Argentina se alejan de Europa", *DW*, 9 de febrero.
- CAETANO, G. (2017):** "El futuro del proyecto Mercosur en los nuevos contextos", en G. CAETANO (ed.): *América Latina ante los nuevos desafíos de la globalización*, Planeta, pp. 353-387.
- (2019A):** "Los nuevos rumbos del MERCOSUR. El cambio de modelo y las consecuencias de la crisis brasileña", *Foro Internacional*, LIX (1), pp. 47-88.
- (2019B):** "Desigualdad, desarrollo e inserción internacional. Una mirada crítica sobre 'la década social' y el 'ciclo progresista' en América Latina", *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 29(1), pp. 61-92.
- CAETANO, G. Y POSE, N. (2020):** "Uruguay en el acuerdo UE-MERCOSUR: Economía política de posicionamientos e implicaciones", *Relaciones Internacionales*, 29(59), pp. 27-51.

(2020B): *Análisis del Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR. Sus impactos en el Uruguay desde una perspectiva de historia política, Serie Orden Global y Regional, Montevideo, Fundación Friedrich Ebert Stiftung*

(2020C): *“La debilidad de los regionalismos latinoamericanos frente al desafiante escenario inter-nacional y regional actual: notas para el debate”, Documentos de Trabajo, n° 41 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.*

**CAPALDO, J. Y OMER, O. (2021):** *“Trading Away Industrialization? Context and Prospects of the EU-Measur Agreement”, GDP Centre of Boston University, Working Paper.*

**CEPAL (2015):** *Panorama social de América Latina, Santiago, CEPAL.*

(2019): *Panorama social de América Latina, Santiago, CEPAL.*

(2020A): *“Dimensionar los efectos del COVID-19 para pensar en la reactivación”, Informe especial COVID-19, n° 2, Santiago, CEPAL.*

(2020B): *“América Latina y el Caribe ante los efectos de la pandemia del COVID-19”, Informe especial COVID-19, n° 1, Santiago, CEPAL.*

(2020C): *“El desafío social en tiempos de COVID-19”, Informe especial COVID-19, n° 3, Santiago, CEPAL.*

(2020D): *“Enfrentar los efectos cada vez mayores del COVID-19 para una reactivación con igualdad: nuevas proyecciones”, Informe especial COVID-19, n° 5, Santiago, CEPAL.*

(2020E): *“Universalizar el acceso a las tecnologías digitales para enfrentar los efectos del COVID-19”,*

#### **INFORME ESPECIAL COVID-19, N° 7, SANTIAGO, CEPAL.**

(2021): *Perspectivas del Comercio Internacional de América Latina y el Caribe 2020: la integración regional es clave para la recuperación tras la crisis, Santiago, CEPAL.*

**COMISIÓN EUROPEA (2018):** *“Reforma de la OMC: la UE presenta propuestas para impulsar el funcionamiento del Órgano de Apelación”, Comunicado de prensa, 26 de noviembre.*

**COSTA E SILVA, M. (2021):** *“Acordo MERCOSUL-União Europeia para principiantes”, Gazeta do Povo, 26 de marzo.*

**DE VRIES, C. (2018):** *“The Globalization Backlash: It’s Both Culture and the Economy, Stupid”, Social Europe. Disponible en: <https://www.socialeurope.eu/the-globalization-backlash-its-both-culturnd-the-economy-stupid>.*

**DORCE, A. (2022):** *“Laguerraentre Rusiay Ucrania reflota el acuerdo Mercosur-Unión Europea: los-motivos y expectativas, El Observador, 27 de marzo. Disponible en: <https://www.elobservador.com.uy/nota/la-guerra-entre-rusia-y-ucrania-reflota-el-acuerdo-mercosur---union-europea-los-motivo-expectativas-20223275049>*

**DORN, D.; HANSON, G. Y MAJLESI, K. (2020):** *“Importing Political Polarization? The Electoral Consequences of Rising Trade Exposure”, American Economic Review, 110 (10), pp. 3139-3183.*

**DW (2020):** *Merkel: Amazon deforestation threatens EU-Mercosur deal. DW News. Disponible en: <https://www.dw.com/en/merkel-amazon-deforestation-threatens-eu-mercosur-deal/a-54651194>.*

- FMI (2020):** *World Economic Outlook*, Washington D. C., IMF.
- FORTÍN, C.; HEINE, J. Y OMINAMI, C. (2020):** “Latinoamérica: no alineamiento y la segunda Guerra Fría”, *Foreign Affairs Latinoamérica* (julio-septiembre).
- FRENKEL, A. (2020):** “El Mercosur ante la Covid-19: de la disputa comercial a la amenaza sanitaria”, *Análisis Carolina*, n° 40/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- GALARRAGA GORTÁZAR, N. Y RIVAS MOLINA, F. (2022):** “Ucrania, una Guerra incómoda para Brasil y Argentina”, *El País*, Madrid, 2 de marzo.
- GALLAGHER, K. (2008):** “Trading Away the Ladder? Trade Politics and Economic Development in the Americas”, *New Political Economy*, 13 (1), pp. 37-59.
- GHIOTTO, L. Y ECHAIDE, J. (2019):** *Analysis of the Agreement Between the European Union and the Mercosur*, The Greens-EFA.
- GILES, R. (2021):** “La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros: a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”, *Documentos de Trabajo*, n° 44 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- GILPIN, R. (2001):** *Global Political Economy. Understanding the International Economic Order*, Princeton, Princeton University Press.
- GIRAUDY, A.; NIEDZWIECKI, S. Y PRIBBLE, J. (2020):** “How Political Science Explains Countries’ Reactions to COVID-19”, *Americas Quarterly*. Disponible en: <https://www.americas-quarterly.org/article/how-political-science-explains-countries-reactions-to-covid-19/>.
- GRANDI, J. (2000):** “Mercosur-TLCAN-UE: ¿triángulo atlántico o triángulo de las Bermudas?”, *Civitas*, 1(1), pp. 97-122.
- GRAY, J. (2020):** “Why this crisis is a turning point in history”, *New Statesman*, n° 4.
- GRUBER, L. (2001):** “Power Politics and the Free Trade Bandwagon”, *Comparative Political Studies*, 34 (7), pp. 703-741.
- GUADAMARRA, E. Y GONZÁLEZ, H. (2020):** “CELAC: la unidad regional ante la crisis del COVID-19”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, 16 de abril.
- GUZMÁN, M.; OCAMPO, J. Y STIEGLITZ, J. (2016):** *Too Little, Too Late: The Quest to Resolve Sovereign Debt Crises*, Nueva York, Columbia University Press.
- HAASS, R. (2020):** “The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. Not Every Crisis Is a Turning Point”, *Foreign Affairs*, 7 de abril.
- HEVIA, C. Y NEUMEYER, H. (2020):** “Un marco conceptual para analizar el impacto económico del COVID- 19 y sus repercusiones en las políticas”, *Serie Documento de Políticas Públicas COVID-19 PNUD*, n° 1.
- HIRST, M. Y MALACALZA, B. (2020):** “¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus”, *Nueva Sociedad*, 287, pp. 35-48.
- HISCOX, M. (2014):** “The Domestic Sources of Foreign Economic Policies”, en J. RAVENHILL (ed.): *Global Political Economy*, Oxford University Press, pp. 74-105.
- HORN, H.; MAVROIDIS, P. Y SAPIR, A. (2010):** “Beyond the WTO? An Anatomy of EU and US Preferential Trade Agreements”, *The World Economy*, 33(11), pp. 1565-1588.
- KHAN, M. Y BRUNSDEN, J. (2019):** “Dutch minister defends Mercosur deal from green critics”,

- FT, 8 de julio. LATINOBARÓMETRO (2018): Informe 2018, Santiago, Corporación Latino-barómetro.
- LEERING, R. (2020): "Dutch rejection of Mercosur now threatens wider EU trade deals", INGSnaps, 8 de junio, LSE, 2021.
- LÓPEZ, J. (2021): "La Unión Europea y América Latina: por una alianza estratégica en el mundo posovid-19", *Análisis Carolina*, n° 2/2021, Madrid, Fundación Carolina.
- LSE (2019): *Sustainability Impact Assessment in Support of the Association Agreement Negotiations between the European Union and Mercosur, Draft Interim Report*.
- MADURO, L.; VEIGA, P. Y RÍOS, S. (2020): "Acordo Mercosul-União Europeia. Impactos normativos/regatórios no Mercosul", Nota Técnica, n° IDB-TN-1997.
- MAKUC, A.; ROZEMBERG, R. Y DUHALDE, G. (2015): "La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación: Quo Vadis?", Nota Técnica BID-INTAL, 841.
- MENEGAZZI, E. (2021): "El fuerte cruce entre Martín Guzmán y el ministro de Economía de Brasil por la apertura comercial del Mercosur", *Infobae*, 26 de abril.
- MERKE, F. (2019): "Preferencias, herencias y restricciones: elementos para examinar la política exterior del Frente de Todos", *Análisis Carolina*, n° 24, Madrid, Fundación Carolina.
- MILNER, H. Y JUDKINS, B. (2004): "Partisanship, Trade Policy and Globalization: Is There a Left-Right Divide on Trade Policy?", *International Studies Quarterly*, 48(1), pp. 95-119.
- MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES DE ARGENTINA (2021): *Mercosur: Reunión del Grupo de Mercado Común, Información para la prensa*, n° 111/21.
- MORALES, R. (2020): "OMC acuerda un órgano temporal de solución de controversias para miembros", *El Economista*, 30 de abril.
- NORRIS, P. E INGLEHART, R. (2019): *Cultural Backlash: Trump, Brexit and Authoritarian Populism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NUEVA SOCIEDAD (2021): *América Latina: geopolítica e integración*, Buenos Aires, Fundación Ebert, n° 291.
- OCDE (2020): "COVID-19 in Latin America and the Caribbean: An overview of government responses to the crisis", *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, París, OCDE.
- OIT (2018): *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, Ginebra, OIT.
- OLIVEIRA, I. (2014): "Ideias e interesses na política comercial brasileira: efeitos sobre as negociações entre o Mercosul e a União Europeia", *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16, pp. 31-42.
- OLTERMANN, P. (2019): "Austria rejects EU-Mercosur trade deal over Amazon fires", *The Guardian*, 19 de septiembre.
- PAIKIN, D. Y DULCICH, F. (2017): "El sexto socio del MERCOSUR: Un estudio sobre la penetración importadora china y su impacto en el comercio intrarregional", *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (12), pp. 395-413.
- PARLAMENTO EUROPEO (2019): *Implementation of the common commercial policy – annual report 2018*. European Parliament resolution of 7 October 2020 on the implementation of the common commercial policy – Annual report 2018 (2019/2197(INI)).

- PERROTA, D. Y PORCELLI, E. (2019):** “El regionalismo es lo que la academia hace de él”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 183-218.
- POSE, N. (2019):** “Algunos elementos para comprender el Brexit y su impacto en las teorías del regionalismo”, *Perspectivas*. *Revista de Ciencias Sociales*, 4 (8), pp. 116-138.
- (2021):** “Mercosur en sus 30 años: el desafío de las agendas y su disputa”, *Estado de las Negociaciones Comerciales Internacionales*, en edición.
- POSE, N. Y BIZZOZERO, L. (2019):** “Regionalismo, Economía Política y Geopolítica: Tensiones y Desafíos en la Nueva Búsqueda de Inserción Internacional del Mercosur”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 250-278.
- POSE, N. Y WILCHINSKI, M. (2021):** “Pasado, presente y ¿futuro? El acuerdo de asociación Unión Europea – Mercosur y la cuestión ambiental”, en MARTÍNEZ, I. (ed.): *La nueva agenda de la economía internacional y su impacto geoestratégico en la política internacional*, Ciudad de México, UNAM.
- QUILICONI, C. Y RIVERA, R. (2019):** “Ideología y liderazgo en la cooperación regional: los casos del Consejo Sudamericano de Defensa y el Consejo Sudamericano sobre el Problema Mundial de las Drogas en UNASUR”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 219-248.
- RIGGIROZZI, P. (2015):** “UNASUR: construcción de una diplomacia regional en materia de salud a través de políticas sociales en carpeta”, *Estudios Internacionales*, 181, pp. 29-51.
- (2020):** “Coronavirus y el desafío para la gobernanza regional en América Latina”, *Análisis Carolina* n° 12/2020, Madrid, Fundación Carolina.
- RIGGIROZZI, P. Y TUSSIE, D. (2012):** *The Rise of Post-Hegemonic Regionalism: The Case of Latin America*, Springer.
- RODRIK, D. (2018):** “Populism and the Economics of Globalization”, *Journal of International Business Policy*, 1, pp. 12-33.
- (2020):** “Will Covid 19 Remake the World?”, *Project Syndicate*, 6 de abril.
- ROGOWSKI, R. (1989):** *Commerce and Coalitions: How Trade Affects Domestic Political Alignments*, Princeton University Press.
- ROSALES, O. (2020):** “Economía y geopolítica en América Latina: la urgencia de estrechar vínculos con la Unión Europea”, *Documentos de Trabajo* n° 30 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- ROZEMBERG, R. (2019):** “Mercosur-Unión Europea: una buena noticia con impactos inciertos”, *Análisis Carolina*, n° 28, Madrid, Fundación Carolina.
- SALDAIN, R. (2020):** *La era de los nuevos viejos. Longevidad, trabajo y jubilación en el siglo XXI*, Montevideo, Impresora Mastergraf.
- SANAHUJA, J. A. (2007):** “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J.a. Sanahuja (eds.): ¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?, *Documentos de Trabajo* n° 15, Madrid, Fundación Carolina, pp. 1-42.
- (2009):** “Del ‘regionalismo abierto’ al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración regional en América Latina y el Caribe, en CRIES”, *Anuario de la integración de América Latina y el Gran Caribe 2008-2009*, CRIES, pp. 11-54.

- (2019): “Crisis de la globalización, el regionalismo y el orden liberal: el ascenso mundial del nacionalismo y la extrema derecha”, *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 28 (1), pp. 60-94.
- (2020): “COVID-19: riesgo, pandemia y crisis de gobernanza global”, en M. MESA (coord.): *Anuario CEIPAZ 2019-2020*, Madrid, CEIPAZ.
- (2021): “Pacto Verde Europeo: el giro ambiental de un actor global”, en M. MESA (coord.): *El mundo después de la pandemia. Anuario 2020-2021*, Madrid, CEIPAZ.
- SANAHUJA, J.A. Y RODRÍGUEZ, J. (2019): “Veinte años de negociaciones Unión Europea-Mercosur: Del interregionalismo a la crisis de globalización”, *Documento de Trabajo*, n° 13 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J.A. Y RUIZ SANDOVAL, E. (2019): “La Unión Europea y la Agenda 2030 en América Latina: políticas de cooperación en una región de ‘desarrollo en transición’”, *Documentos de Trabajo*, n° 8 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- SANAHUJA, J.A., STEFANONI, P. Y VERDES-MONTENEGRO, F.J. (2022): “América Latina frente al 24F ucraniano: entre las tradiciones diplomáticas y las tensiones políticas”, *Documentos de trabajo* n° 62 (24 época), Madrid, Fundación Carolina.
- SÁNCHEZ-ANCOCHEA, D. (2018): “¿Hacia una América Latina menos desigual? Reflexiones después de una década de éxito”, en M. PUCHET y M. PUYANA (eds.): *América Latina en la larga historia de la desigualdad*, Ciudad de México, FLACSO, 95-118.
- SEGIB (2018): *Convergencia en la diversidad. Diálogo entre el Mercosury la Alianzadel Pacífico*, Montevideo, SEGIB-CAF-ALADI.
- SHADLEN, K. (2008): “Globalization, Power, and Integration: The Political Economy of Regional and Bateral Trade Agreements in the Americas”, *Journal of Development Studies*, 44(1), pp. 1-20.
- THE ECONOMIST (2019): *Democracy Index 2019*, Londres.
- THORSTENSEN, V. Y FERRAZ, L. (2014): “O isolamento do Brasil em relação aos acordos e mega-acordos comerciais”, *Boletim de Economia e Política Internacional*, 16(1), pp. 5-18.
- UNIVERSITY OF MANCHESTER (2009): *Trade Sustainability Impact Assessment of the Association Agreement under Negotiation between the European community and MERCOSUR, Final Report*.
- URUGUAY (2019): *Acuerdo de Asociación Mercosur – Unión Europea: síntesis del acuerdo*, MRREE.
- ZELICOVICH, J. (2018): “Claves y tensiones de la estrategia argentina de política comercial externa en la búsqueda de una ‘inserción inteligente al mundo’ (2015-2018)”, *Latin American Journal of Trade Policy*, 2, pp. 49-66.
- (2019): “El acuerdo Mercosur-Unión Europea en su recta final”, *Análisis Carolina*, n° 13/2019, Madrid, Fundación Carolina.
- ZOELLICK, R. (2002): “Unleashing the trade winds”, *The Economist*, 5 de diciembre.

# 9. LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: BALANCE Y PERSPECTIVAS PARA LAS RELACIONES BIRREGIONALES

Adrián Bonilla  
José Antonio Sanahuja

## 1. La relación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea en el contexto de los acuerdos de asociación

La relación entre Europa, América Latina y el Caribe ha atravesado en las últimas dos décadas por varios momentos que ilustran el dinamismo de la estructura del sistema internacional y de su ordenamiento político. Para comprender mejor el contexto contemporáneo de las relaciones birregionales es necesario recordar que la primera década del siglo XXI estuvo signada, en América Latina y el Caribe, por una notable expansión de sus economías que se reflejó en la ampliación de las políticas sociales en la mayoría de sus países. Estas mejoraron notablemente los indicadores de vida de la población: reducción de la pobreza extrema, erradicación de escenarios de hambre, movilidad social, expansión de las clases medias, incluso un mejoramiento de los índices de inequidad, todo lo cual auguraba un futuro próspero.

En términos políticos, este escenario económico de crecimiento fue el telón de fondo del nacimiento de varios proyectos regionales de asociación y de la construcción de varias redes de conexión entre los gobiernos de la región. Los mecanismos tradicionales de integración comercial, fundados en las décadas de los años sesenta y setenta del siglo XX, como la CAN, SICA, CARICOM e incluso Mercosur, gozaron de un momento de buena salud. A ellos se les sumó, producto de un intenso proceso de activismo regionalista, un brote de nuevas posibilidades de organización internacional para los países de la región. Instrumentos de concertación política como UNASUR; de coordinación económica, como la Alianza del Pacífico; de afinidades ideológicas, como la ALBA, y de asociaciones plurales de intercambio político y construcción regional como la CELAC emergieron en toda la región. (Estay, 2018)

De todos los proyectos regionales que se generaron a finales de la primera década de este siglo, la gestación de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) es probablemente la experiencia más importante, al menos por tres razones. Primero, porque construye alrededor de una institucionalidad gubernamental, como realidad simbólica y política, un relato que se enuncia en la región desde el siglo XIX: el de la unidad latinoamericana y del Caribe. Segundo, porque es un proceso autónomo, inspirado por necesidades comunes y alejado de los proyectos globales de presencias extra regionales, que fueron

especialmente intensas durante la Guerra Fría. Y, finalmente, porque no hay otra interlocución regional con las mismas características.

Los sistemas subregionales de integración que se originan en los años sesenta y setenta del siglo pasado no son necesariamente representativos del conjunto de las naciones de América Latina y el Caribe y tampoco tienen como función principal la proyección estratégica regional; la CELAC, en cambio, sí. La CELAC fue la contraparte natural de la Unión Europea, que siempre buscó interlocuciones con organismos regionales. El momento más intenso de vinculación de jefes de Estado y altas autoridades ocurrió, a juzgar por el número de encuentros, en la segunda mitad de la primera década del siglo XXI.

La relación de América Latina y el Caribe con Europa fue muy intensa por dos razones. Por un lado, aspectos estructurales que tienen que ver con la economía política global y el ciclo de crecimiento de América Latina y el Caribe, especialmente de Sudamérica. Por otro lado, por la presunción de que el regionalismo político latinoamericano podía evolucionar hacia formas de articulación institucionalizadas, dados los consensos de la época. En otras palabras, hacia dinámicas de integración que evocaban eventualmente procesos similares a los seguidos por los países europeos antes de constituir la Unión.

Pero los escenarios cambiaron. La crisis económica que se inicia el 2008 impacta en todos los ambientes y origina nuevos ciclos políticos y situaciones críticas en el ámbito de las políticas sociales. Las preocupaciones regionales latinoamericanas adquieren nuevas dimensiones, más conservadoras en varios países, informadas por las necesidades domésticas y son esas agendas las que se priorizan por sobre las de integración política.

La finalización del ciclo económico después de la crisis global que empezó con la detonación de la burbuja inmobiliaria en Estados Unidos y en Europa, se expresó en un ritmo más pausado de la acción de los organismos internacionales en América Latina y el Caribe y se reflejó también en la acción birregional. Las eventuales limitaciones de interacción entre la Unión Europea y la CELAC se explican también por causas institucionales, y no exclusivamente por presencia o ausencia de voluntad política entre las partes. Un elemento importante, además de las consecuencias políticas del fin del ciclo económico de expansión, es la organicidad distinta de los organismos que representan ambas regiones. Mientras la CELAC se define a sí misma como un mecanismo de diálogo político que se plantea varias posibilidades de integración, pero no tiene el carácter vinculante que supone un ordenamiento jurídico supranacional; la Unión Europea, en cambio, es un organismo internacional que combina elementos intergubernamentales y supranacionales y cuyas decisiones obligan al cumplimiento de los Estados miembros, tiene una compleja red de administración, presupuestos propios y principios e instituciones especializadas de política exterior que actúan en nombre del conjunto de su membresía (Bonilla y Herrera, 2020).

La forma en que se organiza el proceso de toma de decisiones es también muy diferente entre ambas entidades y el peso que la heterogeneidad y el disenso tienen en una u otra no es el mismo. En estas condiciones la relación birregional es más compleja pues se tiene que adaptar a cada uno de los momentos y episodios en donde se toman las resoluciones. Hay

una matriz estable de principios y valores comunes, pero hay, en la relación, mucha sensibilidad a los cambios en la dinámica de los escenarios políticos regionales y globales.

La relación birregional, a pesar de lo anterior, sigue siendo muy importante en los planos de la inversión, del comercio, de la producción y del intercambio académico y cultural, a pesar del declive del multilateralismo, del regionalismo y el interregionalismo en el mundo occidental. Ella se conduce, generalmente, alrededor de lógicas bilaterales, pero ello no visibiliza necesariamente el conjunto de las relaciones económicas y políticas de la Unión Europea, sino de sus países por separado. Sin embargo, la densidad de la relación entre las dos regiones es muy intensa, sobre todo si se agrupan las múltiples conexiones bilaterales de los países europeos, y si se la compara con la de China y los Estados Unidos.

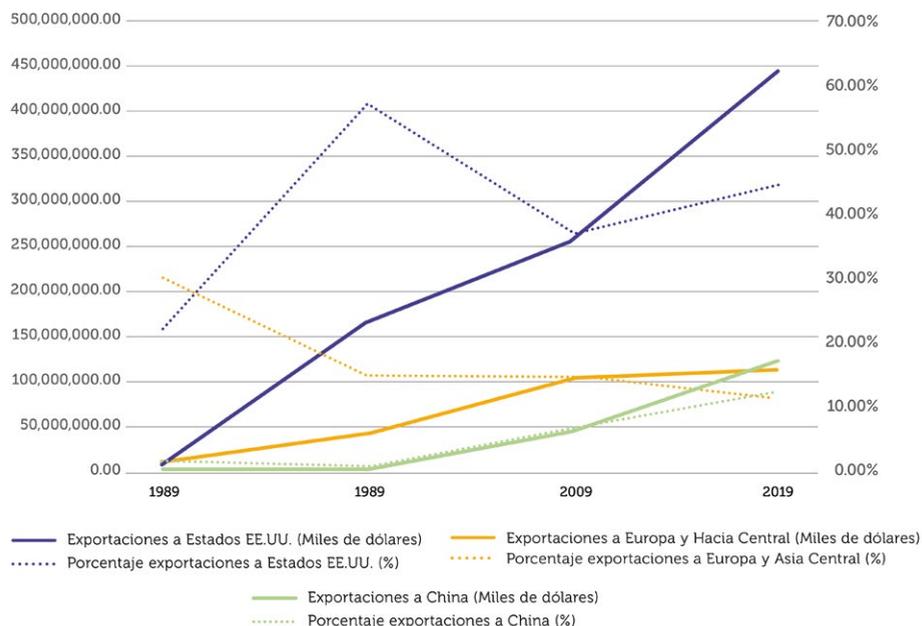
Los acuerdos de asociación, si bien son concebidos como instrumentos estratégicos que implican una visión común de valores y expectativas similares que sostienen la relación entre la Unión Europea y sus contrapartes, en la práctica han sido útiles sobre todo para normar el comercio birregional, antes que para regular o comprometer la dinámica política o la agenda internacional de los socios.

Los países de la Unión Europea siguen siendo un referente importante para las exportaciones latinoamericanas y del Caribe. Si el comercio bilateral de ellos se agregara, la Unión Europea sería el segundo socio comercial de las economías más significativas de la región, tomando en cuenta que el primer destino por el número de productos del comercio internacional de América Latina y el Caribe son los países de la misma región. Este indicador probablemente es el más adecuado para evaluar el impacto en la diversificación de mercados. Especialmente notables son los casos de Brasil y México. En el primero, que tiene un patrón similar al del resto de países latinoamericanos, las exportaciones de diversos productos hacia Europa superan claramente a las que van a Estados Unidos y con mucho a las que tienen como destino China; mientras que, en el segundo, que tiene afinidades con los casos centroamericanos y caribeños, Europa como destino de exportaciones es inferior a los Estados Unidos, pero está muy por encima de China.

Sin embargo, de lo anterior, si se añaden todos los bienes primarios y se totalizan las exportaciones no por productos sino por volumen de divisas, el carácter estructural de la relación entre Europa, América Latina y el Caribe es explícita y, para los intereses comerciales latinoamericanos de exportación, los Estados Unidos siguen siendo el principal mercado, seguidos a significativa distancia por China y la Unión Europea, que a su vez están muy cerca en su volumen de importaciones.

Una lectura simple sobre las tendencias de exportaciones latinoamericanas y del Caribe muestra que el mercado estadounidense para productos latinoamericanos y del Caribe no decrece en términos totales, sino que, al contrario, se dinamiza notablemente en los últimos treinta años. La presencia de China, que es indudable en la región, no es tan importante como la norteamericana desde el lado de la demanda y, por el lado de Europa, lo que se observa es también un incremento, no una retracción, con un ritmo más pausado pero constante. (Dussel, 2015)

**Gráfico 1. Exportaciones de ALC a Estados Unidos, Europa y Asia Central y China**



**Tabla 1. Exportaciones de ALC a Estados Unidos, Europa y Asia Central y China**

	Estados Unidos		Europa y Asia Central		China	
	Exportaciones (US\$ miles)	Porcentaje de las exportaciones (%)	Exportaciones (US\$ miles)	Porcentaje de las exportaciones (%)	Exportaciones (US\$ miles)	Porcentaje de las exportaciones (%)
1989	7.898.537,64	22,22%	10.699.174,5	30,1%	563.354,42	1,59%
1999	165.750.635,3	57,27%	43.157.764,1	14,91%	2.131.454,61	0,74%
2009	256.153.305,6	36,95%	102.752.967	14,82%	46.839.933,79	6,76%
2019	444.446.158	44,53%	115.056.498	11,53%	123.736.728	12,4%

Elaboración Karlijn Loeven. Intern EU-LAC Foundation. Fuente: WITS World Bank: <https://wits.worldbank.org/CountryProfile/en/Country/LCN/Year/2019/TradeFlow/Export#>

Al respecto hay que tomar en cuenta al menos dos consideraciones para poder evaluar el peso de las necesidades comerciales de América Latina y el Caribe en términos estratégicos. En primer lugar, reconocer el hecho de que los procesos económicos y políticos de la globalización produjeron un entorno internacional más diverso en términos del escenario internacional. Las restricciones de la Guerra Fría cayeron como consecuencia de un escenario geopolítico diferente, pero la demanda de bienes de origen latinoamericano es el producto de transformaciones estructurales de la economía política global, en donde el caso más destacado es la proyección de China como potencia comercial, industrial y tecnológica. En

ese contexto la situación de los Estados Unidos en términos económicos en América Latina sigue siendo determinante, pero no es un mercado que monopolice la demanda hacia la región. La capacidad de venta de América Latina y el Caribe a los países de la Unión Europea es muy similar a la que tiene con China, aunque las tendencias recientes muestran a la economía asiática más dinámica que la europea.

Las dinámicas globales que presionan la forma actual del orden internacional, una de cuyas manifestaciones más importantes es el regreso de las prioridades alrededor de la agenda geopolítica de los Estados y las distintas alianzas internacionales, sobre todo luego de la invasión rusa de Ucrania, construyen necesidades nuevas para todos los actores internacionales, las mismas que probablemente impacten en la conducta de los Estados. Las relaciones de los países de América Latina y el Caribe con Europa, en este contexto, cobran nueva importancia: esa relación abona la necesidad de diversificar sus contrapartes internacionales, como lo mencionan todos los estudios de este libro. La Unión Europea ve necesario tener un nuevo rol geopolítico en donde la asociación con América Latina y el Caribe cobra una importancia estratégica que, pasando por el comercio, articula otras agendas políticas (Fierro, 2022).

## **2. El estado de los acuerdos**

Los acuerdos de asociación entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe no siguen un patrón único. Aunque los temas, ampliamente mirados, son similares en todos los casos, su orden y su priorización varían de acuerdo con la contraparte con la que se ha negociado. La diversidad de las necesidades de las economías latinoamericanas, la heterogeneidad en sus modelos de desarrollo y, en momentos, la orientación ideológica de sus gobiernos a la hora de definir prioridades, explican las diferencias. Esto ocurre también con el momento institucional y de vigencia en que se encuentra cada uno de ellos.

Las expectativas de regulación de todos los acuerdos frente al grado de implementación de las decisiones producen un panorama muy diverso. Siendo, en todos los casos, la intención de los acuerdos potenciar las relaciones con las contrapartes, la fragmentación de sus disposiciones en la ejecución permite más bien un acercamiento a ellos de distinta naturaleza también. Por un lado, como un instrumento normativo de relaciones comerciales, por ejemplo; y por otro como un dispositivo político de carácter discursivo que expresa la afinidad entre los asociados de las dos regiones y permite desarrollar el diálogo, la concertación política y la cooperación en terrenos que implementan las disposiciones de los documentos de acuerdo con las agendas de las partes. Esto se expresa, por ejemplo, en el énfasis en temas ambientales o en las preocupaciones sobre barreras arancelarias, que son temas recurrentes, y al mismo tiempo normales, en cualquier relación que alude a políticas públicas o a comercio.

En lo que se refiere al curso de la implementación de los acuerdos, los escenarios son variados. En el Acuerdo de Asociación con Centroamérica se aplican las disposiciones comerciales desde el año 2013, pero los componentes de diálogo político y de cooperación no han sido todavía ratificados (Lejtregger, 2022). La implementación en el Caribe del acuerdo con el

CARIFORUM, que se encuentra en vigencia desde el año 2008, con la excepción de Guyana, continúa pendiente de ratificación de sus pilares de cooperación y diálogo político.

En el caso de los países sudamericanos, la vigencia de los acuerdos tampoco sigue patrones idénticos. El instrumento con Chile se encuentra en vigor, en conjunto, desde el año 2013, si bien el pilar comercial ha estado vigente desde el año 2003. Este acuerdo, además, lleva ya varios años en una negociación para ser actualizado, lo que genera en las partes nuevas expectativas respecto del texto actual. Los acuerdos con los países andinos expresan también estas diferencias en tiempos e intereses. Bolivia no tiene un convenio en negociación y está afuera del radar de la asociación por el momento. Ecuador (2017) pone en práctica el acuerdo cuatro años más tarde que Colombia y Perú (2013). El caso de esta subregión ilustra el peso de la ideología en las decisiones de política exterior de los gobiernos latinoamericanos. Previsiones y cautelas sobre el comercio internacional y las asimetrías que sus procesos expresan, influyeron en la decisión de dilatar la negociación, en el caso ecuatoriano, o de no iniciarla, en el boliviano, ambos gobernados por autoridades identificadas con la primera ola de gobiernos de izquierda latinoamericanos. Aunque las negociaciones con Ecuador comenzaron al mismo tiempo, Colombia y Perú, gobernados en ese entonces por orientaciones políticas de corte liberal y aperturista en términos de comercio exterior, suscribieron y pusieron en vigencia el acuerdo antes. Las diferencias en términos del texto suscrito por los tres países no son determinantes. Básicamente se trata de un documento muy similar en los tres casos.

En cuanto al acuerdo UE-Mercosur, su viabilidad política y entrada en vigor dependerá de un proceso de ratificación que se presenta complejo y difícil. Más que en el Mercosur, donde el tratado también tiene opositores, las dificultades se encuentran sobre todo en la UE. En la visión de la UE, este acuerdo se considera de naturaleza “mixta”, ya que engloba tanto materias que son competencia de la UE como de los propios Estados miembros. De plantearse su ratificación, de todas maneras existe el riesgo de que pudiera quedarse estancado en alguno de los parlamentos nacionales de los 27 estados miembros de la UE; y hay que recordar que, en el caso de Bélgica, también se requiere el voto de las cámaras regionales.

Para sortear estos obstáculos, la Comisión Europea ha propuesto la división (split) del documento en dos partes. Por un lado, la que incluye las competencias exclusivas de la UE en las que se adoptan decisiones por mayoría cualificada en el Consejo, que se refieren sobre todo a su pilar comercial. Con esa decisión, a la que se sumaría la ratificación del Parlamento Europeo, además de la ratificación de los cuatro miembros del Mercosur, sería posible lo que en derecho de la UE se denomina la aplicación provisional del acuerdo, limitada a estas materias. Con ello, se dejaría en suspenso para más adelante la parte que abarca el capítulo de diálogo político y de cooperación, que son competencia de los Estados miembros, y que también incluiría algunas materias comerciales en las que es necesario el voto por unanimidad en el Consejo. Otra posibilidad, empero, sería reforzar el acuerdo, como se indica más adelante, con una cláusula ambiental “elemento esencial” que reforzara sus compromisos en esa materia, y con ello, ofreciera más garantías a los actores políticos que lo han objetado por ese motivo.

### 3. El pilar del diálogo político

El diálogo político es uno de los pilares de los acuerdos de asociación que más escenarios de debate ha generado en todos los casos, y es, al mismo tiempo el elemento en donde su implementación ha sido más difícil por la posibilidad que sus principios brindan a la interpretación de distintos actores subnacionales en espacios gubernamentales y de la sociedad civil. En ocasiones, ha sido también el menos desarrollado, por existir una clara prioridad comercial en las partes. En la construcción de consensos nacionales para afrontar este tema, los procesos de toma de decisión se han vinculado de diferentes maneras, con los parlamentos, con los organismos de control político, con la opinión pública y con actores con agendas específicas. En asuntos como la democracia, los derechos humanos, o la gestión ambiental se han evidenciado distintos modos de representar esos intereses.

El acuerdo con los países del Caribe se levanta sobre una serie de compromisos alrededor del vínculo entre comercio y protección ambiental, por ejemplo. El sentido general es potenciar el comercio interregional, pero el texto se propone articularlo a temas sociales, que tienen que ver con cohesión y reducción de entornos signados por la pobreza, al mismo tiempo que a la implementación de estándares ambientales. Los temas específicos que se mencionan en el tratado tienen que ver con economía circular, crecimiento “verde” y transiciones hacia resiliencia respecto del cambio climático, así como compromisos deseados de bajas emisiones de carbono.

El pilar del diálogo político en el caso del Caribe, de acuerdo con los autores del trabajo incluido en este volumen, ha evidenciado algunos momentos de disenso pues los intereses del Caribe se focalizan en sus necesidades comerciales y la percepción de condicionamiento ha vuelto difícil la implementación de medidas concretas. Los desacuerdos en áreas estructurales evidencian los límites de un multilateralismo birregional compartido en todos los planos.

En el caso centroamericano, el acuerdo enfatiza temas persistentes en la relación de Europa y América Latina en esa región, que pueden remontarse al papel central que jugaron varios países de la Unión Europea en las negociaciones de paz en el siglo pasado. En el contexto centroamericano actual, los tratados insisten en asuntos como la democracia, los derechos humanos, la paz, el estado de derecho, la gobernanza eficiente y el desarrollo sustentable. La negociación de los acuerdos introdujo todos estos temas y, en la retórica intergubernamental, todos ellos son parte de un proyecto político compartido, al menos como discurso, por las sociedades centroamericanas y europeas.

El escenario social e histórico centroamericano hace de esa agenda una necesidad básica para el desarrollo de esas sociedades precisamente por los problemas estructurales de violencia persistente, economías ilegales y turbulencia política. El acuerdo es precisamente un hito en términos de la comprensión de la realidad y sus eventuales salidas, pero el compromiso, por dificultades históricas, está lejos todavía de ser cumplido por las partes y las expectativas surgidas como declaración política en la negociación, se encuentran pendientes de implementación.

El convenio con Chile, por su parte, presenta ahora un mayor interés por las cuestiones ambientales, en su dimensión política, y expresa con cierta claridad los intereses de las partes. Fuentes energéticas y acceso a materias primas en el caso europeo, y en el chileno, la necesidad de políticas de cooperación en conjunto con la Unión Europea y Naciones Unidas para la protección de las costas y del vasto mar aledaño al país y la transición energética. Desde la perspectiva de la autora, el acuerdo se gestó en un contexto de ganancias mutuas. Su actualización, de otro lado, ilustra una aproximación más progresista de la política exterior chilena, así como la apertura de Santiago a la adopción de eventuales regulaciones en políticas ambientales en una lógica de generar condiciones de bienestar, donde es importante identificar, en términos políticos, la capacidad y experiencia regulatoria de la Unión Europea.

El caso cubano es especial, porque el eje político es, en los hechos, el único sobre el que las partes trabajaron el acuerdo. Los temas generaron diálogos sobre derechos humanos, desarrollo sustentable, comercio de armamento y la vigencia de la prohibición de armas de destrucción masiva en la región del Caribe y América Latina.

Las conversaciones giraron, además, alrededor del cumplimiento de compromisos que generaron espacios de cooperación para transiciones estructurales en la isla. Particularmente importantes serían, en esa dirección: Asistencia técnica y asesoría en la implementación de políticas públicas en la macroeconomía, descentralización y desarrollo local; cooperación para abordar el cambio climático; inversión extranjera directa proveniente de Europa hacia áreas productivas clave en la isla, y la capacidad de ayudar a la diversificación de fuentes de financiamiento necesarias para Cuba, con la participación del Banco Europeo de Inversiones.

La actualización del acuerdo con México prioriza temas ambientales, aunque las necesidades de las partes son distintas en la negociación. Mientras para México es central asegurar sus fuentes energéticas, particularmente las que generan electricidad, para la Unión Europea la idea de desarrollo sustentable es indispensable en línea con su visión de las necesidades que genera el cambio climático. Estas percepciones se expresan de diferentes formas en la negociación. Por el lado institucional, México ha asumido en el documento las tareas de fortalecer el estado de derecho y sus instituciones, particularmente en los campos de justicia, derechos humanos y violencia de género. La autora subraya el potencial del tratado para asegurar la autonomía estratégica de las dos regiones y su capacidad de promover el multilateralismo como una agenda compartida. La actualización del instrumento también expresaría esta voluntad al incorporar cláusulas específicas para la protección del ambiente y los derechos laborales, entre otros.

Los tres acuerdos con los países andinos: Colombia, Ecuador y Perú, son muy similares en el capítulo del diálogo político. Las preocupaciones giran en torno al cumplimiento de los compromisos internacionales suscritos por los tres estados en políticas laborales, básicamente libertad de asociación, prohibición del trabajo infantil, informalidad y la necesidad de diálogo social. Otros temas son aquellos relacionados con desarrollo sustentable y políticas de protección del medio ambiente.

Los retos que enfrentan los países andinos, según el estudio incluido en este volumen, tienen que ver con lo que el autor denomina “la trampa de la productividad” y el estímulo que los acuerdos generan, en términos de comercio, a la producción de bienes primarios y recursos extractivos. Una posibilidad alternativa que de todas maneras podrían alentar tratados en concordancia con las necesidades de esos países es un énfasis mayor en desarrollo e investigación, intercambios y cooperación en materias de digitalización, crecimiento “verde”, modernización de las cadenas globales de valor que vinculan a estas economías, una aproximación a una agenda de energías renovables bio comercio y protección de la bio diversidad, a partir de facilidades comerciales de nuevo tipo.

En el acuerdo con el Mercosur, no publica todavía el contenido del diálogo político, pero los temas ambientales probablemente serán un elemento central (Vazquez, 2022). El autor del análisis en este libro identifica, por ejemplo, los procesos de deforestación de la selva amazónica como un elemento clave que se discute en las conversaciones, al mismo tiempo que mira esa negociación como una oportunidad sub regional para levantar agendas ambientales en sus sociedades, pues sería de interés de actores económicos clave la suscripción del acuerdo por razones comerciales, y esa podría ser una influencia que impulse a los gobiernos hacia compromisos de cumplimiento de estándares de protección de la ecología.

#### **4. La arquitectura institucional**

En general los acuerdos con los países latinoamericanos y del Caribe tienen una estructura similar. Se levantan sobre dos instancias resolutorias: consejos conjuntos que tienen una misión de seguimiento estratégico y se constituyen al más alto nivel, inferior solamente al de los Jefes(as) de Estado, y comités técnicos que resuelven problemas de implementación. La arquitectura de los instrumentos de monitoreo varía según el país o región. Hay instancias previamente definidas en unos casos, con un acercamiento más rígido que es más evidente en los acuerdos más antiguos, o arquitecturas flexibles en los que se negocian más tarde. Son subcomités *ad hoc* o específicos que se diferencian en los distintos casos, en consonancia con las vocaciones productivas de los diferentes miembros.

Los instrumentos de seguimiento del acuerdo con los países del Caribe comprenden un Consejo Conjunto, que se encarga de generar la dirección estratégica y política para su implementación, y que también gestiona los temas de éste. Existe también un Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible (TSD, por sus siglas en inglés) que hace seguimiento de la implementación, además de un comité parlamentario con funciones consultivas para los dos órganos antes mencionados. Se suma a esta compleja institucionalidad un comité especial para cooperación aduanera y facilitación del comercio, y otro dedicado a asuntos agropecuarios.

Puesto que el acuerdo integra en su gestión a varios países, la institucionalidad es bastante densa y, por lo tanto, puede expresar escenarios distintos de negociación y diferentes instancias de resolución. Se ha identificado la necesidad de un involucramiento más activo del Servicio Europeo de Acción Exterior y del Directorio de CARIFORUM, particularmente de los ministros de Finanzas pues la agenda requiere de apoyos presupuestarios.

En el acuerdo con Centroamérica, igual, hay un Consejo de la Asociación que supervisa el cumplimiento del mismo y un comité que sigue y resuelve los problemas de implementación. La institucionalidad, según el estudio correspondiente, ha sido uno de los temas que ha dificultado la ratificación, básicamente por la rigidez de su arquitectura. Eso vuelve necesaria la construcción de mecanismos de diálogo más ágiles para la coordinación.

El tratado con Chile contempla las dos instancias de seguimiento y de asesoría a la implementación como en los casos anteriores, y añade una reunión de coordinación, así como un subcomité de comercio.

En el acuerdo con Cuba hay sólo dos instancias, ya que no contempla los pilares de comercio y de cooperación: un Consejo Conjunto, que hace seguimiento, y un Comité Conjunto, que se encarga de los problemas de implementación. A juicio del autor del estudio de caso, funcionan con cierta complejidad cuando surgen hechos en la agenda política que generan visiones y posiciones distintas, como en el caso de las manifestaciones ocurridas en la isla en el año 2021. A pesar de ello, la existencia de instancias que funcionan permite el flujo de las relaciones entre la UE y el gobierno cubano.

Las dos entidades se repiten en el acuerdo UE-México. El Consejo Conjunto se establece a nivel ministerial, y el Comité para la implementación con oficiales senior. También se abre la posibilidad de crear comités o instancias *ad hoc* para resolver diferencias, y establece además una instancia parlamentaria conjunta, que, según el texto incluido en este libro, ha sido uno de los mecanismos más consistentes en el diálogo bilateral.

Como en los demás casos, en México en general los mecanismos de monitoreo han promovido el diálogo bilateral y el planteamiento de temas políticos y preocupaciones desde la Unión Europea. Sin embargo, no hay espacios de participación de la sociedad civil en la toma de decisiones.

La relación con los países andinos se resuelve a partir de un comité conjunto de seguimiento del cumplimiento e implementación y los temas técnicos se procesan en un conjunto de instancias, subcomités, que se encargan de materias específicas: barreras arancelarias, agricultura, propiedad intelectual, comercio y desarrollo sustentable. Estas han sido instancias estables, a las que se han sumado otros subcomités en temas como acceso al mercado, medidas sanitarias y fitosanitarias, o reglas de origen, etc. La estructura de seguimiento en el caso de los países andinos es más flexible, según las necesidades y, para entenderlo, hay que tomar en cuenta el hecho de que fueron los últimos acuerdos en negociarse, y que el proceso se alimentó de la experiencia institucional previa con los otros instrumentos de asociación.

## 5. Los acuerdos de asociación y su impacto económico: comercio e inversiones

### 5.1 Comercio y acuerdos de asociación: la evolución de una estrategia interregionalista

La firma de una nueva generación de acuerdos entre la UE y América Latina y el Caribe, incluyendo el libre comercio recíproco, se planteó por primera vez en 1994, en los Consejos Europeos de Corfú y Essen, en junio y diciembre de ese año, en el marco de la nueva estrategia interregional impulsada por el entonces vicepresidente de la Comisión Europea encargado de las relaciones con América Latina, el español Manuel Marín, y la presidencia alemana del Consejo. Esa propuesta inicial se limitaba a México, Chile y Mercosur. Se basaba en los acuerdos alcanzados ese año en el marco del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que darían lugar a la OMC y fijaban un “piso básico” en materia de liberalización comercial y áreas conexas, sobre el que se podría avanzar hacia otros instrumentos más profundos.

Pero quizás el principal impulso para la firma de acuerdos comerciales entre la UE y América Latina procedía, por un lado, del atractivo del Mercosur, en ese momento en un rápido y prometedor desarrollo, y de la propuesta estadounidense del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Este último ya tenía una primera concreción con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), entre Canadá, México y Estados Unidos, firmado ese mismo año. Ambos representaban un verdadero desafío económico y geopolítico para la UE. La firma del TLCAN y la posibilidad de que los tratados de libre comercio con Estados Unidos se extendieran a otros países de la región a través del ALCA podrían generar un importante efecto desviación de comercio y cambios en el tratamiento a la inversión que situarían a las empresas europeas en desventaja. Por ese motivo, la firma de un tratado de similar alcance en el ámbito comercial y de tratamiento de la inversión con México y con otros que también firmasen un TLC con Estados Unidos pasaba a ser una prioridad para la UE (Freres y Sanahuja, 2006: 90; Sanahuja y Rodríguez, 2019: 7).

La UE descartó inicialmente la posibilidad de firmar acuerdos de libre comercio recíprocos con los países centroamericanos y andinos debido a su menor peso económico y su nivel de desarrollo relativo. Ambos grupos disfrutaban de las preferencias regionales no recíprocas establecidas en 1991 como régimen especial dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas, conocido como “SPG drogas”. Sin embargo, tras el cierre de la “Ronda Uruguay” del GATT y dieron paso a la OMC, estas preferencias dejaron de ser compatibles con las normas de dicha organización, por su carácter discriminatorio respecto de otros países en desarrollo (Manero, 2005; Domínguez, 2015: 138). La UE reformó este sistema estableciendo el “SPG plus”, dando fin a ese régimen diferenciado para dotarlo de carácter general, abierto a todos los países en desarrollo, y ofreció acogerse a ese nuevo esquema a los países centroamericanos y andinos.

Sin embargo, estos dos grupos objetaron esa propuesta, entendiendo que ello supondría una notable erosión de las preferencias del SPG drogas, y afirmar una relación entre la UE

y América Latina “de dos velocidades”, con los países andinos y centroamericanos en una posición más desfavorable. Como alternativa, reclamaron la firma de TLC similares a los planteados con México, Chile o Mercosur, ya que permitirían consolidar y ampliar dichas preferencias, aunque a cambio se les exigiría la apertura recíproca de su mercado. La UE, finalmente, aceptó esa opción en la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe celebrada en Guadalajara (México) en 2004, aunque sin fecha, y supeditada a que se realizase con antelación una “evaluación conjunta” sobre el estado de cada uno de esos procesos de integración para así asegurar la viabilidad de acuerdos región a región. Un factor adicional fue el fracaso de las negociaciones de la “Ronda de Doha” de la OMC, iniciadas en 2001, en la conferencia ministerial de Cancún en 2003: el aparente cierre de la vía multilateral alentaría las vías interregionales o bilaterales de negociación (Schade, 2022: 46). Otro elemento ha sido, de nuevo, la negociación de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos por parte de los países centroamericanos y algunos miembros de la CAN.

Las negociaciones entre la UE y Centroamérica, finalmente, permitieron la firma en 2010 de un acuerdo de asociación entre regiones, aunque los países centroamericanos lo negociaron individualmente. Dicho instrumento está pendiente de ratificación en su conjunto, pero el pilar comercial ha podido entrar en vigor en 2013 a través del mecanismo de la “aplicación provisional”, que afecta a competencias de la UE y por ello solo requiere ratificación, para la parte europea, de las instituciones de la UE y no de los Estados miembros.

No ha sido así, sin embargo, en el caso de la CAN, en el que finalmente se impuso la lógica bilateral en lo referido al pilar comercial. Las fracturas políticas que experimentó esta región a mediados de los 2000 y el rechazo de los gobiernos “bolivarianos” a los tratados de libre comercio se evidenciaron en la IV Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe celebrada en Viena en 2008. Tras una rápida modificación del mandato de negociación por parte de la Comisión y el Consejo, se adoptó un nuevo diseño de “acuerdo multipartes”. Este mantuvo el marco regional para el diálogo político y la cooperación al desarrollo, pero dejó el pilar comercial para una negociación con los países dispuestos a ello, inicialmente Perú y Colombia, que culminó en 2012. En ambos casos, también fue un poderoso incentivo para la UE que esos dos países hubieran negociado sendos TLC con Estados Unidos. En un momento posterior se sumó Ecuador (2014).

El cambio en las normas multilaterales de la OMC también afectó a los países del Caribe, que disfrutaban de las preferencias comerciales regionales contempladas en la Convención de Lomé. En 2000 la UE y este grupo de países firmaron la nueva Convención de Cotonú, con carácter transitorio, para dejar atrás dichas preferencias (Manero, 2009). Con ese objetivo se establecería un régimen general para los países menos adelantados, y se negociarían tratados de libre comercio recíprocos con grupos de países concretos. Este es el origen de los “acuerdos de partenariado económico” (Economic Partnerships Agreements o EPA) como el firmado con CARIFORUM (2008), equivalente en su capítulo comercial a los acuerdos de asociación aquí abordados.

Con todo ello, a modo de balance general, cabe observar que en aplicación de esa estrategia interregionalista, se ha gestado una amplia red de acuerdos de asociación con un pilar

comercial que, en 2022, incluye 31 de los 33 países que integran la región. Aunque presentan diferencias en cuanto a su contenido y estatus legal, hay tratados con México y Chile; con Perú, Colombia y Ecuador, dentro del “acuerdo multipartes” con la CAN; con Centroamérica y Panamá; con el CARIFORUM, y con Mercosur, pendiente de ratificación tras veinte años de difíciles negociaciones, más un convenio de diálogo político y cooperación con Cuba, que no incluye un TLC por evidentes razones de inadecuación de su sistema económico. Solamente Venezuela y Bolivia —este última, con el estatus de país asociado a Mercosur— carecen de acuerdos con la UE (Tvevad, 2020). Además, se está negociando la modernización del instrumento en vigor con Chile, y en 2020 se ha culminado la negociación de la modernización del vigente con México, estando pendiente su ratificación y entrada en vigor (Domínguez, 2020).

## 5.2 Elementos comunes y factores de diferenciación

El pilar comercial de los acuerdos de asociación constituye uno de los anclajes más firmes de la relación birregional en cuanto a la magnitud de los intercambios y el entramado de reglas jurídicamente vinculantes en las que se sostiene esa relación. Sin menoscabo del significado y potencial político y de cooperación de los acuerdos de asociación, su pilar comercial es su fundamento básico. El reconocimiento de la importancia de ese elemento en las relaciones birregionales es la expresión natural de las trayectorias de los respectivos procesos de integración en América Latina y en la UE, ya que en ambas regiones se ha entendido que la integración es un componente clave de las estrategias de desarrollo económico y social, de la transformación productiva, de la gestación de generación de interdependencias económicas e intereses compartidos, y, con ello, de la estabilidad, la seguridad y la paz, como objetivos políticos últimos de dichos procesos.

Los componentes básicos de ese pilar comercial son muy similares: se trata de acuerdos de integración económica, que cubren comercio de bienes y de servicios, la apertura de los mercados de contratación pública, norma sobre protección de los derechos de propiedad intelectual, y mecanismos de diálogo y resolución de disputas. Elemento común es también la sujeción del capítulo comercial a otras disposiciones que afectan al conjunto de cada acuerdo. En particular, a la cláusula democrática, considerada “elemento esencial” de cada uno de ellos, y que, en caso de incumplimiento, permitiría, en última instancia, la suspensión unilateral de las disposiciones comerciales del mismo; esto es, la adopción de sanciones comerciales, sin que suponga una violación de dichas disposiciones.

Desde el punto de vista de la Unión Europea, esas similitudes no se limitan a los tratados con países o grupos regionales de América Latina y el Caribe, pues el diseño de los acuerdos de asociación o partenariado económico que la UE ha firmado en otras regiones tienen también esos componentes básicos. Se trata de acuerdos “OMC-plus”, compatibles con las normas multilaterales respecto a su cobertura, pues abarcan la mayor parte de los intercambios, y respecto al principio básico de no discriminación, y las excepciones al mismo que permiten el acceso preferencial, de manera recíproca, a los países que a través de la firma de tratados de libre comercio opten por ir más allá de las normas de la OMC.

Sin embargo, junto a esos elementos básicos que comparten todos ellos, hay diferencias significativas que responden a factores como los antecedentes, el contexto y el momento en el que se produjeron las negociaciones y firma de los acuerdos; al patrón anterior de intercambios comerciales; a la cobertura de sus disposiciones, y a su carácter bilateral, plurilateral o interregional. Ello mostraría que, a pesar de tener un formato básico muy similar, se han ido adaptando a circunstancias cambiantes y a la dinámica diferenciada de cada caso (Grieger, 2019: 44).

Algunos de esos rasgos diferenciadores también responden a la propia “cartografía” de los acuerdos. Muestra que la UE se adaptó a las dinámicas de integración subregional propias de los países de América Latina y el Caribe a inicios de los años noventa, en un momento de redefinición y relanzamiento de los procesos de integración regional, que la UE pretendió apoyar de manera expresa a través de los acuerdos mismos y de otros instrumentos de cooperación al desarrollo (Sanahuja, 2013). Ese momento de renovación, que también podía observarse en la UE, se desarrolló bajo los parámetros del “nuevo regionalismo” —un concepto que alude a la búsqueda colectiva de una mejor gobernanza regional en ámbitos tanto económicos como no económicos—, y, en el ámbito comercial, del denominado “regionalismo abierto”. Este último buscaba una inserción competitiva en las dinámicas de la globalización, con modelos de integración que hicieran compatible la preferencia regional con una mayor apertura a la inversión extranjera y bajos niveles de protección comercial hacia el exterior (Sanahuja, 2007).

Por ese motivo, dentro de esa cartografía de acuerdos se incluían, por una parte, tres esquemas subregionales con los que la UE ha planteado, en distintos momentos, una negociación de región a región: con Mercosur, que aparecía como un grupo de nueva creación (1991); y con otros dos esquemas anteriores que se habían puesto al día: el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), desde 1991, que actualizaba y ampliaba las áreas de cooperación e integración de las anteriores Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA); y la Comunidad Andina de Naciones (CAN) (1996), basada en el anterior Pacto Andino.

Dentro de esa cartografía, México y Chile optaron por seguir un camino diferenciado; el primero, a través de la integración en América del Norte; el segundo, que ya había acometido un amplio proceso de apertura unilateral en los años ochenta, giraría en los años noventa hacia una estrategia *hub and spoke* basada en la firma de tratados de libre comercio con distintos socios, que también incluyó a Estados Unidos. Por esos motivos, en estos dos casos la UE optó por la firma de acuerdos separados.

El caso de México presenta además algunas singularidades en cuanto al proceso y el formato de la negociación. Este se inicia en 1997 con la firma de un acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación, conocido como “Acuerdo Global”, y de un “acuerdo interino”, que establecía los mecanismos y formato para la liberalización comercial, que entró en vigor en 2000 en lo referido a comercio de bienes, y en 2001 en el comercio de servicios mediante el denominado Tratado de Libre Comercio Unión Europea-México (TLCUEM).

En el caso de Chile, el acuerdo de asociación se firmó en 2002 y, a la espera de las ratificaciones de los Estados miembros, se activó la aplicación provisional de su capítulo comercial en 2003, una vez aprobado por la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo. Este incluye un instrumento específico en materia vitivinícola para la protección de las denominaciones de origen de ambas partes en ese sector.

Como se verá, la vía interregional, de acuerdos región a región, solo ha fructificado en el caso de Centroamérica y el CARIFÓRUM, este último debido a que respondía a la diferente lógica de la relación entre la UE y los países del grupo África-Caribe-Pacífico. Las negociaciones con Mercosur, que en un inicio levantaron grandes expectativas, se han prolongado, con distintos ciclos negociadores, más de veinte años hasta la firma del “acuerdo en principio”, y en el momento en el que se escriben estas líneas siguen pendientes de ratificación. En el caso de la CAN, los distintos factores que se exponen en la siguiente sección llevaron a la fragmentación de las negociaciones comerciales y a que se impusiera la vía bilateral con una parte de sus miembros.

Finalmente, el momento en el que se firmaron los acuerdos, más temprano o más reciente, también es un elemento diferencial y permite identificar al menos dos generaciones de instrumentos. Los más tempranos —México (2000) y Chile (2002)—, aun siendo muy amplios, han quedado claramente desfasados respecto a los que se firmaron en la década siguiente con Centroamérica y los países andinos y al “acuerdo de principio” con Mercosur. Esta nueva generación de convenios, en comparación con los dos mencionados, incluye normas más detalladas en materia de protección de derechos de propiedad intelectual y, en particular, de indicaciones geográficas, que en los casos de Chile y México se limitaban a los vinos y las bebidas alcohólicas, y posteriormente se extienden a todo el sector agroalimentario. También son más detallados en materia de comercio de servicios y comercio electrónico, sobre intercambio de información relativa a normas y estándares, y en cuanto al tratamiento de los obstáculos técnicos al comercio. Además, aparece un importante capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD, por sus siglas en inglés), cada vez más evolucionado, con disposiciones en materia de protección del medio ambiente, derechos laborales y trabajo infantil conforme a los tratados internacionales vigentes e igualdad de género. El acuerdo UE-Mercosur, en particular, contempla un capítulo TSD muy avanzado. La modernización de los acuerdos con México y Chile —la primera, ya negociada y pendiente de ratificación: la segunda, en la fase final de la negociación en septiembre de 2022, cuando se escribe este texto— contempla todos estos aspectos.

### **5.3 El impacto económico de los acuerdos: un balance sintético**

En su capítulo comercial, el acuerdo con México tuvo carácter pionero y es el que más tiempo ha estado en vigor. Ofrece, por ello, una singular perspectiva de largo plazo respecto de los otros. No obstante, las enseñanzas que puedan extraerse de esa experiencia son de limitada aplicación debido a la estructura exportadora y el perfil de la inversión europea en ese país, con mayor peso del sector manufacturero y las exportaciones de bienes industriales, y a la particular ubicación de México en el NAFTA y su sucesor, el T-Mec. Si bien esta

última explica un patrón de comercio mutuo con mayor peso de ese tipo de bienes, también suponen un fuerte efecto gravitacional hacia Estados Unidos que resta atractivo a los intercambios con la UE.

Este tratado se implementó con rapidez. Es un exponente de la primera generación de acuerdos de asociación, con amplia cobertura en materia de comercio de bienes y servicios, pero no iba mucho más allá de lo establecido en el marco OMC en materias como la protección de derechos de propiedad intelectual u obstáculos técnicos al comercio. A partir de su entrada en vigor, el comercio de bienes se expandió notablemente, lo que no ha impedido, sin embargo, que la balanza comercial mexicana con Europa siga siendo deficitaria. Se observa también un ligero aumento de las cuotas de mercado de ambas partes y una mayor diversificación por parte de México. El visible aumento de los intercambios se explica en gran medida por la situación de partida de México, que no gozaba de acceso preferencial a la UE más allá del SGP, y el mayor alcance de la liberalización. Las exportaciones mexicanas a la UE, a diferencia de lo que se observa en otros acuerdos de asociación, están dominadas por los bienes industriales y en particular por la maquinaria y vehículos. Las bebidas y licores tienen también un peso significativo en esa cesta exportadora. Las exportaciones de la UE a México también están dominadas por maquinaria, vehículos, productos químicos y otros bienes industriales. El comercio de servicios, aunque ha sido menos dinámico, también ha ganado peso en los intercambios mutuos. Como señala la evaluación ex – post del convenio, encargada por la Comisión Europea y publicada en 2017, el acuerdo logró asegurar uno de los principales objetivos de las partes: preservar la posición competitiva y las respectivas cuotas de mercado en un contexto en el que ambas partes habían firmado otros TLC con terceros. En términos de bienestar económico, ha generado un modesto aumento del PIB, de 0,34% para México y 0,01% para la UE— (Ecorys, 2017).

En el acuerdo UE-Chile también se observa un rápido aumento de los intercambios, tanto en bienes como en servicios, al suponer un amplio proceso de liberalización por ambas partes. Por parte de Chile el mayor dinamismo se ha observado en las exportaciones de frutas, vinos, productos de la pesca y de la silvicultura, que han tenido un notable aumento. El tratado ha representado una importante mejora en esos rubros con relación a las restrictivas condiciones de acceso al mercado europeo y ha contribuido a diversificar las exportaciones, teniendo algunas de ellas un alto valor añadido, y a reducir el peso de productos primarios como el cobre. En el caso de la UE, aumentaron en los rubros en los que ya se concentraban las exportaciones europeas, como maquinarias, productos químicos y vehículos, con un fuerte aumento de estos últimos. También crecieron las exportaciones de servicios, sobre todo desde la UE a Chile, como resultado de la mayor ambición del documento bilateral respecto a las disposiciones de la OMC en esta materia (Itaqa, 2012). En conjunto, el principal resultado del acuerdo para la UE ha sido, como en el caso de México, preservar la posición competitiva y la cuota de mercado de las empresas europeas en Chile, sin que ello impidiera que China pasara a ser el primer socio comercial de ese país, con Estados Unidos en segundo lugar y la UE en tercera posición.

Dentro del “acuerdo multipartes”, los TLC con Perú y Colombia, y el más tardío con Ecuador, presentan unos resultados más modestos en materia comercial. Como señala la evaluación

ex – post realizada por encargo de la Comisión Europea (BKP, 2022b: 1), estos convenios han sido “moderadamente efectivos”: ha aumentado el comercio de bienes aunque de manera limitada, y las exportaciones andinas a la UE han sido más dinámicas en sectores no tradicionales y no extractivos. Por parte de la UE, aumentaron las exportaciones de maquinaria, vehículos, productos químicos y farmacéuticos que ya estaban presentes antes de los acuerdos. En materia de servicios y acceso a los mercados de contratación pública los resultados también han sido modestos (BKP, 2022b).

Se ha registrado, en conjunto, una mayor diversificación de dichas exportaciones en los tres países, con menor peso de los productos primarios tradicionales, pero de menor alcance que la que alentó el SPG drogas y el posterior SPG plus. Si en 2010 51 productos concentraban el 90% de las exportaciones a la UE, en 2019 eran 61 productos. En Perú ha aumentado la participación de pequeñas y medianas empresas, y en Colombia se han observado efectos positivos en la agroindustria y la industria liviana y un significativo aumento del número de empresas exportadoras (un 35% entre 2002 y 2018), si bien en este último país, como se había previsto, el sector lácteo ha tenido que asumir mayores costes de ajuste. En Ecuador, se trataba sobre todo de atenuar los efectos de desviación de comercio que dañaban sectores como el del banano, y más allá de ese producto y del petróleo, el acuerdo propició la aparición de 190 nuevos productos y 450 empresas adicionales en las exportaciones de ese país a la UE.

Esos efectos, más modestos, se deben, de nuevo, a la situación de partida: lo que estos acuerdos han hecho es consolidar preferencias comerciales ya existentes —las otorgadas por el SPG plus— y si bien mejoran las condiciones de acceso al mercado europeo y se ha registrado cierta diversificación, las limitaciones de la oferta exportable de las economías andinas dificultan su mayor aprovechamiento. El impacto sobre el PIB, aun positivo, es igualmente modesto, y se ha concentrado en los sectores donde existían ventajas comparativas. Ese desempeño apenas ha atenuado el carácter asimétrico de las relaciones entre ambas partes y el tradicional patrón de comercio Norte-Sur existente.

En el pilar comercial del acuerdo UE-Centroamérica, también se trataba de consolidar las preferencias del SPG plus, ampliar el acceso a los respectivos mercados y proteger la cuota de mercado de la UE ante el Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR), que entró gradualmente en vigor entre 2006 y 2009. Por su carácter interregional, debió haber contribuido además a profundizar el proceso de integración económica regional y el objetivo de la unión aduanera. Los datos más recientes son los recogidos por el estudio de evaluación ex – post del pilar comercial del acuerdo, encargado por la Dirección General de Comercio de la Comisión Europea (BKP, 2022a). Según ese estudio, en el periodo 2013-2019 las exportaciones centroamericanas de bienes (CA-6) a la UE aumentaron 31%, y las de la UE a este grupo 40%, con un ligero aumento de las respectivas cuotas de mercado, si bien no está claro hasta qué punto se pueden atribuir al acuerdo en sí (Grieger, 2019: 13). Ese aumento ha estado acompañado de una modesta diversificación de las exportaciones. Estas, no obstante, se han mantenido dentro del patrón tradicional Norte-Sur de los intercambios entre ambas regiones. Por parte centroamericana, se han concentrado en el banano y otras frutas y verduras, y por parte de la UE en maquinaria, vehículos y medicamentos. Por ese motivo, no ha tenido efectos de desviación de comercio significativos

entre los socios centroamericanos, aunque se ha observado una ligera erosión de las cadenas de valor regionales en algunos productos. Cabe añadir que en las exportaciones de la UE se observa una mayor presencia de PYMES, pero no es así en el caso centroamericano, donde estas empresas siguen teniendo muchas limitaciones para aprovechar las oportunidades del acuerdo. En materia de servicios, finalmente, el aumento de los intercambios ha sido mayor, en particular los exportados desde Centroamérica.

El Acuerdo de Partenariado Económico UE-CARIFORUM ha estado lastrado por retrasos en su implementación en cuanto a aranceles, facilitación del comercio, o derechos de propiedad intelectual, y sus resultados han sido limitados y de carácter asimétrico. Según la evaluación ex – post independiente elaborada por encargo de la Comisión Europea (Ecorys/ Appleton Luff, 2021), desde 2008 las exportaciones de ese grupo a la UE se han reducido un 2%, y las exportaciones de la UE solo han aumentado un 4%, ampliándose el déficit comercial de los países del Caribe. En suma, después de más de una década de funcionamiento, no parece haber generado los beneficios esperados.

Estos magros resultados se explican por varias razones: en primer lugar, por el paso de un régimen muy amplio de preferencias comerciales no recíprocas al régimen de libre comercio recíproco que supone el EPA. Ese tránsito ha supuesto una rápida erosión de esas preferencias, aun considerando los períodos transitorios más favorables a los países del Caribe. En segundo lugar, por la escasa diversificación de la oferta exportable de este grupo. Tercero, por el endurecimiento de las normas y estándares técnicos y de otra índole en la UE. Finalmente, como elemento singular, cabe señalar el comportamiento de los precios del petróleo de Trinidad y Tobago, que tienen una gran incidencia en las cifras agregadas de este grupo. Dentro de este panorama general hay que destacar, no obstante, el mayor crecimiento de las exportaciones de República Dominicana y el mejor comportamiento de las exportaciones de servicios de los países caribeños.

Finalmente, en el caso del acuerdo “en principio” UE-Mercosur firmado en 2019, y aún pendiente de ratificación —sea en su conjunto o, lo que como en otros casos parece más factible, para las partes de competencia exclusiva de la UE, que solo requieren de aprobación por el Consejo y el Parlamento europeo— es prematuro valorar su impacto. Sí cabe observar que la UE obtiene importantes ventajas en materia industrial y de servicios, así como en algunos productos agrícolas —vinos y lácteos—, y Mercosur logra, a cambio, mejorar su acceso al mercado europeo para sus exportaciones agropecuarias. Se ha establecido un cronograma de desgravación arancelaria diferenciado en reconocimiento de las asimetrías existentes, tanto para bienes industriales como para bienes agrícolas. Mercosur liberalizará el 91% de las importaciones provenientes de la UE en un periodo de 10 años y de 15 años en sectores más sensibles como el automotor, el químico y el farmacéutico. La UE liberalizará el 92% en 10 años y el 95% en 15 años. En el sector industrial, Mercosur liberalizará el 90% de los capítulos arancelarios en 15 años y la UE el 100% en 10 años. La industria automotriz tendrá un tratamiento especial. Otras concesiones relevantes se ubican en el sector agrícola, punto de tensión que permeó toda la historia de las negociaciones entre ambos grupos. Mercosur liberalizará el 95% de las importaciones agroalimentarias de la UE, y la UE liberalizará el 82%, con el resto sujeto a compromisos de liberalización parciales, con cuotas

arancelarias para los productos más sensibles, y un amplio reconocimiento y protección de las indicaciones geográficas de ambas partes.

La Comisión Europea presentó su informe de evaluación de impacto de la sostenibilidad (SIA, por sus siglas en inglés), elaborado por la London School of Economics en diciembre de 2020. Sobre la base de un estudio mixto, el estudio plantea distintas estimaciones sobre la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias para ambos grupos regionales. Respecto a los beneficios sobre el PIB, en el caso de la UE, la entrada en vigor del acuerdo lo expandiría en 0,1% y en Mercosur en 0,3% anual para 2032, a partir de un significativo aumento de los intercambios.

Los análisis incluidos en este volumen, así como las evaluaciones realizadas a instancias de la Comisión Europea y otros estudios, permiten una valoración bastante precisa de los efectos económicos de los tratados en lo referido al comercio de bienes y servicios, pero es más difícil establecer una relación causal clara para los flujos de inversión. La UE, como se ha destacado, es la primera fuente de inversión extranjera directa (IED) en América Latina, pero la posición inversora de las empresas europeas es en muchos casos anterior a la firma de los acuerdos. Su presencia en la región en sectores como el automotor, orientada a la sustitución de importaciones y al mercado interno, tiene ya medio siglo. Pero es en los años noventa cuando se inicia una etapa de fuerte aumento de la IED europea, al calor de las políticas de apertura económica y las privatizaciones del “Consenso de Washington”, de la recuperación del crecimiento, y, en casos como el de México, con el incentivo que supone el acceso al mercado de Estados Unidos y el de la UE vía tratados de libre comercio. Un factor importante es la aceptación de normas sobre protección de las inversiones foráneas más favorables a estas, como son los acuerdos de promoción y protección de inversiones (APPRI), que establecen un régimen de solución de diferencias inversor-Estado que remite a tribunales internacionales de arbitraje como el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias de Inversión (CIADI) del grupo Banco Mundial. Pero estos instrumentos se han negociado de manera bilateral, al margen de los acuerdos de asociación. Ello se debe a que en el ámbito europeo las competencias sobre esta materia correspondían a los Estados miembros y no es hasta el Tratado de Lisboa, en vigor en 2009, cuando esta cuestión se incorpora a la política comercial común, y por tanto pasa a ser una competencia exclusiva de la Unión Europea. Por ese motivo, en la modernización de los acuerdos de asociación aparece un nuevo capítulo sobre protección de inversiones que supondrá la derogación de los APPRI con Estados miembros de la UE hasta ahora vigentes. Pero más allá de esta fórmula, la UE está promoviendo la creación de un sistema multilateral de resolución de diferencias inversor-Estado cuya negociación estará abierta a todos los Estados interesados. Por último, en el caso específico del convenio UE-Mercosur, además, no se ha incluido ese capítulo debido a que Brasil no acepta ese tipo de normas y mecanismos de resolución de diferencias inversor-Estado (Bas, 2019).

En el caso de México podría establecerse una relación causal entre la IED europea en sectores industriales como los vehículos a motor y la firma del TLCUEM, que permite el acceso de esos productos al mercado europeo. Pero de manera general, como indican los estudios contemplados en este trabajo, ese vínculo no es claro debido a problemas de registro y

a dificultades de atribución. Sí puede confirmarse que la inversión europea se concentra en el sector servicios —banca y seguros, turismo, comunicaciones, distribución—, en la infraestructura de comunicaciones y la generación y distribución de energía, con una mayor orientación a las renovables, en la manufactura, y en mucha menor medida en los sectores primarios y en actividades extractivas. Respecto a otras tendencias más generales, como la ralentización de esos flujos, pueden estar incidiendo desde la crisis de la globalización y el retraimiento de las cadenas globales de suministro, o los cambios sociopolíticos en la región, como podrían ser las reformas en el sector de la energía en México, o el deterioro del clima inversor en algunos países de Centroamérica. Pero, de nuevo, ni las tendencias son tan marcadas, ni sus causas tan claras.

#### **5.4 Resolución de diferencias, diálogo sobre cuestiones regulatorias y modernización de los acuerdos**

Más allá de su impacto en materia de comercio, inversiones y crecimiento económico, los acuerdos están “vivos”, al contemplar mecanismos de resolución de diferencias, diálogo y cooperación que permiten abordar cuestiones regulatorias de gran relevancia.

La institucionalidad que da seguimiento a los acuerdos gira alrededor de dos entidades en todos los casos una que se dedica al monitoreo estratégico, y otra que se especializa técnicamente en los temas de implementación. Esta última normalmente se fragmenta en distintas instancias y oficinas dependiendo del caso, pero en todas las situaciones este comité de seguimiento estratégico, que se establece al más alto nivel, se encarga de resolver los problemas de políticas públicas que giran alrededor de la implementación.

En los diez primeros años de funcionamiento del acuerdo entre la UE y Chile, que es relativamente exigente en materia de normas sanitaria y fitosanitarias y estándares técnicos, ha existido un diálogo fructífero en esas y otras materias y no ha sido necesario activar los mecanismos de resolución de diferencias (Itaqa, 2012). Las partes, no obstante, han estado negociando una amplia modernización de este documento que entre otras cuestiones contempla disposiciones más amplias sobre obstáculos técnicos al comercio, contratación pública, propiedad intelectual, comercio y servicios digitales, protección de datos, o lucha contra la corrupción.

Los órganos del acuerdo UE-Centroamérica en materia comercial han tenido un funcionamiento regular y efectivo, extendiéndose a cuestiones relativas a otros pilares del texto, que aún no están en vigor. En el seno del acuerdo multipartes se han abordado cuestiones de distinta índole, si bien algunas se han derivado a los órganos de la OMC. En particular, la aplicación de estándares más estrictos sobre la presencia de cadmio en productos del cacao exigió medidas de adecuación a la normativa europea en Ecuador y Colombia. Se ha discutido la adecuación de ciertos biocombustibles a las normas europeas y la parte europea ha objetado las normas peruanas de etiquetado saludable. Ha habido también avances en el registro y aplicación de indicaciones geográficas.

## 6. Comercio, derechos humanos y desarrollo sostenible

La relación entre los acuerdos de libre comercio y el desarrollo sostenible ha sido a menudo objeto de interpretaciones marcadamente ideologizadas, con un soporte empírico limitado y selectivo y sesgos de confirmación. Frente a ello, los estudios que han tratado de abordar ese nexo presentan a menudo limitaciones para identificar y aislar relaciones causales y efectos concretos de los acuerdos respecto a los que serían atribuibles a un modelo de desarrollo, a una estructura socioeconómica o a un régimen político concreto. La bibliografía especializada destaca las posibles consecuencias negativas del libre comercio en el desarrollo sostenible, especialmente en países con una regulación insuficiente o laxa en materia de estándares laborales o ambientales, y a la incoherencia que existe en materia de exigencias de respeto a los derechos humanos y apertura comercial. También se han señalado —y así lo confirman algunos de los estudios considerados en este volumen— que las mayores oportunidades para las grandes empresas, y los obstáculos que enfrentan las pymes pueden tener consecuencias negativas en la distribución de la renta. Esa bibliografía, empero, también ha indicado que los TLC—incluso incorporando estándares exigentes en esas materias son instrumentos insuficientes. Más allá de las mejoras de empleo o ingreso derivadas de su impacto económico directo, su papel es, más bien, alentar y/o reforzar las normas nacionales y su cumplimiento, evitar que exista involución, y promover su adecuación a los estándares y tratados internacionales en vigor.

Como se indicó, desde los primeros acuerdos de asociación, hasta los más recientes en proceso de modernización, uno de los elementos de cambio es la aparición de un capítulo sobre comercio y desarrollo sostenible (TSD) que reafirma las obligaciones establecidas por los tratados internacionales y las normas nacionales y un comité específico para el diálogo y la cooperación en esas materias. A diferencia de la cláusula sobre democracia y derechos humanos, esas obligaciones no se consideran “elemento esencial”. A falta, además, de obligaciones vinculantes de cumplimiento y/o de cláusulas adicionales a las establecidas en esos tratados internacionales, los capítulos TSD se caracterizan por una baja imperatividad y eficacia. Por esa razón, se ha planteado la necesidad de que sean reforzados con una cláusula ambiental “elemento esencial” análoga desde el punto de vista jurídico a la cláusula democrática (Giles, 2021; Sanahuja y Rodríguez, 2021). Así lo plantea la propia Comisión Europea para futuros acuerdos comerciales, como parte de la dimensión externa del Pacto Verde Europeo, aprobado en 2019 (Comisión Europea, 2019; Sanahuja; 2022).

Ahora bien, como revelan los estudios incluidos en este volumen y las evaluaciones de impacto ex-post realizadas a instancia de la Comisión Europea, los capítulos TSD han tenido un papel importante en la mejora de los estándares laborales y ambientales a través del diálogo y la cooperación de las partes en los órganos de seguimiento previstos en dichos capítulos, cuando estos se han establecido. Esas instancias han permitido un amplio intercambio en materia regulatoria entre los gobiernos y un diálogo más amplio con la sociedad civil y los gobiernos.

En Centroamérica o los países andinos, por ejemplo, existe una situación precaria en cuanto a los derechos laborales: aunque formalmente están reconocidos, presentan serias limita-

ciones en la aplicación de las normas en varios países de ambas subregiones. El diálogo derivado del capítulo TSD y las normas del acuerdo, tras algunos señalamientos europeos, han supuesto mejoras significativas en el sector agroalimentario de Colombia y en materia de libertad sindical y protección y defensa de líderes sindicales, pero ésta es una cuestión en la que la situación en ese país sigue siendo muy preocupante. En Perú se han registrado progresos en la mejora de los derechos en las condiciones de trabajo en el agro y en el refuerzo de la inspección de trabajo, y en ese país, entre 2017 y 2018 la intervención de la sociedad civil y de la Comisión Europea contribuyó a impulsar avances concretos en el terreno de los derechos laborales. En Centroamérica se han registrado desarrollos positivos en sectores como la pesca y procesamiento del atún en El Salvador. Se ha constatado también que en materia laboral hay más avance cuando se ha apoyado a las instancias nacionales de inspección (BKP 2022a: 21). También se han registrado efectos positivos en el aumento del empleo formal en sectores más regulados, como el cultivo de la piña en Costa Rica. Sin embargo, en materia de igualdad de género los estudios considerados muestran que los efectos son limitados y difíciles de aislar e identificar.

En el acuerdo UE-Mercosur —de última generación— cabe destacar la inclusión de un capítulo TSD muy avanzado, con el mutuo compromiso con los tratados sobre derechos laborales en vigor de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y otros en materia ambiental, así como el compromiso de ambas partes para no rebajar estándares ambientales o laborales para atraer inversión extranjera. El estudio ex -ante de sostenibilidad resalta la importancia de este capítulo, que brindaría un marco de cooperación para que el bloque sudamericano, más rezagado que la UE en este ámbito, refuerce los compromisos sociales y ambientales que se han adquirido en el ámbito multilateral, y que adopte otros más ambiciosos.

De lo anterior se derivan varias consideraciones: por una parte, el imperativo de la modernización de los acuerdos, incluyendo, allí donde no aún existen, un capítulo TSD exigente —casos de México y Chile—, y la necesidad de reforzar los órganos de aplicación de esos capítulos en tanto instancias de diálogo y cooperación, intergubernamentales y con las organizaciones sociales. Por otro lado, sería conveniente una mejor articulación entre el trabajo de estos órganos en materia de normas, estándares y marcos regulatorios, y la cooperación al desarrollo. Esta última puede reforzar las capacidades técnicas, de diseño de políticas, de seguimiento y/o inspección de las administraciones públicas y las organizaciones empresariales, ambientalistas o de consumidores de los países parte de los acuerdos. Finalmente, como se indicó, existe la necesidad de reforzar esas disposiciones con cláusulas ambientales en la modalidad “elemento esencial”, a la altura de la cláusula democrática ya existente, y desarrollar más, al amparo de esta última, el diálogo y la cooperación.

Los estudios aquí presentados y las evaluaciones de impacto muestran que los efectos ambientales de los acuerdos de asociación, en su pilar comercial, no son determinantes, y los que se han observado y son atribuibles directamente a los convenios son tanto positivos como negativos. Entre los primeros, se pueden mencionar la mejora de los marcos regulatorios y la adecuación a estándares internacionales, lo que, por ejemplo, ha alentado la inversión en energías renovables en países como Chile, o ha contribuido a mejorar la normativa aplicable a los productos agroquímicos en Centroamérica. Entre los impactos negativos,

cabe reseñar el aumento de la producción orientada a las exportaciones de productos agrícolas a expensas de bosques primarios y otros ecosistemas, como los manglares en el caso concreto de la acuicultura en Centroamérica o en Ecuador, o de las salmoneras y la silvicultura en Chile. La adopción de certificados de sostenibilidad en las exportaciones de café, madera y otros productos, hoy más presente, parece ser más una respuesta a la demanda de los consumidores europeos y a iniciativas de cooperación, que a los requerimientos de los acuerdos.

Finalmente, con relación a la IED, se ha constatado que el grado de cumplimiento de las normas laborales y la exigencia en cuanto a estándares ambientales, es a menudo más elevada en las empresas multinacionales de origen europeo.

## **7. Los acuerdos de asociación y las relaciones exteriores de las partes: continuidades y búsqueda de autonomía**

La relación de los países latinoamericanos y del Caribe con todos sus socios extra regionales ha estado históricamente marcada por la percepción de vulnerabilidad a externalidades que se derivan de las asimetrías producidas por la economía global. Uno de los intereses comunes discernibles en todos los países de la región, es producir políticas exteriores que preserven las capacidades de las sociedades nacionales para decidir sobre sus asuntos políticos y económicos. En otras palabras, por la búsqueda de autonomía, por la protección de lo que se entiende por soberanía.

A propósito de la autonomía estratégica, en Centroamérica, el comercio, que es uno de los elementos centrales del compromiso con la Unión Europea, no ha crecido significativamente en términos porcentuales desde la implementación del acuerdo. Buena parte de las expectativas se procesaron en la negociación y la implementación, sobre lógicas políticas dependientes de los intereses contingentes en cada uno de los casos y esas expectativas fueron superiores a las posibilidades, entre otras causas, por la vulnerabilidad mencionada y por las formas de inserción, como productores de bienes primarios agrícolas, en un mercado en donde la oferta de esos bienes es muy amplia. La base material de esas expectativas, al igual que en el resto de América Latina y el Caribe, ha sido la percepción de que estos tratados impulsarían los proyectos nacionales de desarrollo económico a partir de la expansión del comercio internacional.

Desde el punto de vista del Caribe la posibilidad que brinda el acuerdo post Cotonú desde el año 2021 fue la de construir una relación que modernice y vuelva más simétrica la antigua relación con los países de Europa. Particularmente para esta subregión es necesario deconstruir el arquetipo de un vínculo marcado por la interacción “donante-cliente”. El Caribe habría buscado en este instrumento la posibilidad de producir resultados mutuamente beneficiosos que superen la de persistencia de los patrones coloniales, los mismos que caracterizaron históricamente la forma como la región se relacionaba con el resto del mundo en los siglos XIX y XX, sobre la base del intercambio de bienes primarios o servicios elementales por productos industrializados.

En el contexto en que se desarrolla la relación entre Europa y el Caribe, la presencia de China aparece como un elemento de diversificación de las capacidades de sus relaciones económicas, siendo que ya es percibido como un poderoso socio para la región. China tiene la ventaja adicional de no haber sido una potencia colonial, además que es percibida como una potencia que genera relaciones económicas, aparentemente, sin condicionantes de carácter político o axiológico.

Otro elemento que hay que tomar en cuenta en relación de Europa con el Caribe es que el Brexit redujo el volumen económico del conjunto de las relaciones comerciales con la UE, dado que el Reino Unido sigue siendo un actor central en la región, precisamente por los vínculos históricos y culturales con las naciones angloparlantes, doce de las cuales integran la *Commonwealth*.

En Centroamérica, el acuerdo refuerza, al contrario que en el Caribe, la imagen de la Unión Europea como un socio para el desarrollo y desde la perspectiva del autor, ella puede ser imaginada como un “hegemón positivo”. En los hechos, la Unión Europea se ha consolidado como el socio extra regional centroamericano más importante y como un actor externo fundamental para el fortalecimiento de su propio sistema de integración subregional.

El comercio entre Chile y la Unión Europea se duplicó desde la implementación del acuerdo y desde su suscripción la producción chilena se diversificó debido a varias causas, no exclusivamente vinculado al tratado. Habiendo sido originalmente una economía que se levanta sobre la exportación de bienes extractivos, en la actualidad Chile genera divisas en su comercio externo no solamente provenientes del cobre y otros productos minerales, sino también, por ejemplo, de exportaciones de bienes agrícolas y otros bienes con valor agregado.

Es importante advertir que para Chile la presencia estadounidense en su flujo comercial se ha ido desvaneciendo paulatinamente en comparación con el crecimiento de China y de la UE; a pesar de esto, la posibilidad de que la eventual disputa económica entre Washington y Beijing produzca efectos sobre la economía chilena es una preocupación real. Estos países, sin embargo, no tienen, a diferencia de la Unión Europea, una agenda específica que vincule el comercio con metas de desarrollo económico y cohesión social, ni tampoco una visión para informar una eventual transición de la matriz productiva del país sudamericano. Al igual que con otras regiones de América Latina, la relación con Europa es vista como una oportunidad para mejorar la capacidad negociadora con otras contrapartes, y por lo tanto, como un elemento adicional de las capacidades de autonomía en sus relaciones internacionales.

En el caso cubano su relación de conflicto histórico con los Estados Unidos articula los intereses que la isla tendría en su relación con el resto del mundo y también con Europa en la medida en que la política europea no coincida totalmente con la de los Estados Unidos hacia la isla. Cuba tiene necesidades de diversificar sus socios internacionales precisamente para tener ventanas de oportunidad que le permitan compensar el acoso económico de Washington desde hace varias décadas. Desde la perspectiva cubana, fortalecer los lazos con la Unión Europea, siempre y cuando su política no sea complementaria a lo que se percibe como la hostilidad de los Estados Unidos, es una posibilidad de contrarrestar los efectos de

las sanciones norteamericanas y, en esa medida, sostener el proyecto contrahegemónico del gobierno cubano.

Para México la actualización del acuerdo se inscribe, y se filtra, en el interés de sostener una política que tradicionalmente ha impulsado el multilateralismo. Implica, además, una posibilidad de asumir una lógica regulatoria que rebasa los límites del mercado libre. En el sistema internacional las normas, en sí mismas, regulan las relaciones interestatales y morigeran el poder de actores económicos y políticos. México asumiría el potencial de las realidades normativas, en los temas de comercio, por ejemplo, como una oportunidad para incidir en las consecuencias de la globalización y sostener, impulsar, y proteger sus propios intereses y valores. En otras palabras, la política exterior mexicana no deja de ver al comercio desde una perspectiva política y no sólo de intercambio de mercancías.

El caso de los países andinos ilustraría, por su parte, la capacidad y las limitaciones de la Unión Europea para establecer estándares regulatorios económicos en su proyección global. Los convenios con Colombia, Ecuador y Perú, por ejemplo, muestran su capacidad para producir reglas similares en diferentes escenarios. Eso es una expresión de poder en la literatura convencional sobre relaciones internacionales.

La región andina y los tres países suscriptores del acuerdo son también vulnerables a los efectos que en la región podría tener un enfrentamiento económico entre la China y los Estados Unidos. En ese contexto la presencia europea que tiene intereses similares históricamente a las de los países latinoamericanos y del Caribe, también se percibe como una opción de diversificación de las relaciones de esos países. El autor reitera como en los otros casos que temas compartidos como el respaldo al multilateralismo, pueden ser una base para el fortalecimiento de la asociación. Posibilidades adicionales se levantan desde la existencia de una posición y una política europea que tiene elementos para estimular el desarrollo sustentable en la región en una agenda que vincula lo comercial a lo social, a diferencia de la carencia de esta política en la China y en la de Estados Unidos.

La negociación con Mercosur está muy condicionada a la proyección internacional de sus economías en el contexto de la globalización y a las dinámicas de la política doméstica, así como al impacto de las relaciones específicas con algunos países de la Unión Europea. La experiencia de las dos décadas de negociación identifica la necesidad de estabilidad en las conductas de los actores internacionales de la misma. De otro lado, el peso económico relativo de los países de Mercosur vuelve más relevantes las relaciones bilaterales de sus economías con contrapartes europeas.

Un elemento adicional es la incidencia política estadounidense, que ha sido también inestable en sus conductas, sobre todo durante el gobierno del presidente Trump. La incertidumbre política de esa gestión ha condicionado las respuestas tanto europeas cuanto la de los países sudamericanos respecto de temas como aperturismo o proteccionismo. Según muestran los trabajos incluidos en este volumen, los países de Mercosur, como otros países de la región, también mantienen la expectativa de que los acuerdos con la UE permitan

romper o al menos atenuar el patrón clásico de relaciones Norte-Sur, hacia escenarios más simétricos en los términos de intercambio.

## **8. El potencial de los acuerdos de asociación para relanzar el desarrollo tras la pandemia, la convergencia regulatoria y las transiciones social, digital y ecológica<sup>1</sup>**

En una mirada retrospectiva, tras más de dos décadas de negociaciones e implementación de los acuerdos de asociación entre la UE y sus socios en América Latina y el Caribe cabe identificar elementos de continuidad y de cambio en la economía política internacional que están modificando los condicionantes, expectativas e incentivos para mantener y profundizarlos, así como también la correlación de fuerzas en contra y a favor. Esos cambios se producen tanto al interior de los países implicados, con el ascenso de actores más sensibles a los problemas ambientales y contrarios al libre comercio, como en el plano global, con una aceleración de las tendencias a la desglobalización y con la aparición de nuevas estrategias de desarrollo, con mayor peso de los actores públicos impulsando la transición, la innovación y la resiliencia, tras las traumáticas experiencias de la pandemia y de los efectos, que aún distan de ser claros, de la invasión rusa de Ucrania. A ello también contribuye la repercusión de la disputa global entre China y Estados Unidos.

Frente a ese escenario, en la UE se asume formalmente una visión geopolítica centrada en la búsqueda de autonomía estratégica, y, con el telón de fondo del ascenso tanto de la extrema derecha como de un mayor respaldo electoral a los verdes, se avanza hacia un nuevo modelo económico con estándares ambientales más exigentes en las cadenas globales de suministro y de creación de empleo a través del *European Green Deal* (EGD) y del Programa de Recuperación Europeo *Next Generation EU*, aprobados en julio de 2020, como novedosas estrategias de desarrollo sostenible post-pandemia (Sanahuja, 2022).

Estos factores, que radican tanto en el plano de la estructura como de la agencia, resultan clave para comprender las condiciones políticas y socioeconómicas en las que se están produciendo los debates sobre la ratificación y/o actualización de los convenios, y en el caso de que ello finalmente suceda, respecto a la aplicación y las previsibles consecuencias económicas, sociales y ambientales de los acuerdos de asociación y su potencial como herramientas de desarrollo y de inserción internacional.

La pandemia de Covid-19 ha acelerado la transformación productiva de la economía global. La coyuntura actual, de crisis de la globalización y de impugnación al orden internacional liberal, responde a un conjunto de cambios registrados en la economía política internacional desde que se produjo la crisis financiera global en el 2008 (EU-LAC Foundation, 2022). Esa crisis se manifiesta tanto en la esfera productiva, como en las dimensiones social y política, al tiempo que muestra los límites ambientales de un modelo de producción y consumo que no es universalizable ni sostenible. Uno de los vectores de cambio es la transformación

---

1 Esta sección recoge algunas ideas previas de Sanahuja y Rodríguez, 2021.

productiva, de las relaciones sociales y de la distribución del poder en el sistema internacional que trae consigo la denominada Cuarta Revolución Industrial o Industria 4.0, con cambios disruptivos vía tecnología, digitalización y automatización.

En ese contexto, hay que constatar que en ambas regiones han aumentado las resistencias y condicionantes a estos tratados, como ilustra, de manera más clara, el acuerdo UE-Mercosur y la modernización de los acuerdos UE-Chile y UE-México. Los países con mayores intereses agrícolas y ganaderos en la UE, así como otros Estados miembros, han expresado dudas crecientes. En el Parlamento Europeo se ha planteado serios reparos a los posibles impactos de los acuerdos en materia medioambiental, en particular en el caso de Mercosur. Este grupo, por su parte, debate las exigencias intermitentes de apertura y flexibilización de Uruguay o Brasil, que supondrían un bloque con distintas velocidades y sin una posición común frente a terceros. Incluso, algunas propuestas de ruptura abogan por una salida del bloque y una inserción internacional unilateral. Al tiempo, las políticas medioambientales y la deforestación de la Amazonía se convierten en un obstáculo adicional para la viabilidad y sostenibilidad política del mismo.

La discusión abordada en este estudio sobre el impacto del acuerdo en la producción, el comercio y otras variables económicas y ambientales es de gran relevancia, dado que en su núcleo se encuentra un proceso de liberalización del comercio y las inversiones y se asegura el acceso recíproco a los mercados. Sin embargo, centrar la atención en esa dimensión comporta una lectura economicista de los acuerdos de asociación, y no permite captar su potencial para los nuevos retos que enfrentan ambas regiones en un escenario internacional caracterizado, por un lado, por la necesidad de ampliar los márgenes de autonomía y mantener espacios de regulación multilateral frente a la creciente competencia geopolítica de potencias como China o Estados Unidos y, por otro, una crisis ambiental que revela los límites y el agotamiento y crisis de las dinámicas de globalización que dominaron las décadas anteriores y demanda un nuevo modelo de desarrollo económico y social más sostenible.

Ello supone considerar el alcance y potencial de los acuerdos de asociación en su dimensión geopolítica, y también como instrumento para avanzar en una triple transición: productiva, incorporando la digitalización y otras tecnologías que impulsan la nueva revolución industrial; en la referida a la renovación del contrato social y mayores niveles de cohesión social y territorial; y ecológica, hacia la descarbonización y la sostenibilidad. En ese sentido, los acuerdos de asociación serían bases clave para que Europa, América Latina y el Caribe avancen en estos temas de manera conjunta y coordinada.

En ese sentido, hay que subrayar que los acuerdos de asociación no debieran ser vistos solo como tratados de libre comercio. No es ese su diseño, aunque las dimensiones de diálogo político y de cooperación estén menos desarrolladas. Siempre ha tenido un profundo significado geoestratégico. Cuando se planteó la estrategia interregionalista a mediados de los noventa, se trataba de dar respuesta conjunta al proyecto hegemónico de Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Posteriormente han respondido, entre otras razones, al riesgo de reprimarización asociado al creciente peso de China. Esta razón sigue vigente y es ahora incluso más imperiosa.

Además, los acuerdos de asociación también pueden ser ahora un reaseguro frente a las eventuales consecuencias del nacionalismo económico en ascenso y de fragmentación del sistema de comercio internacional. Por ello, son herramientas que pueden contribuir a la autonomía estratégica de ambas regiones ante la competencia entre Estados Unidos y China, que pretende situar tanto a Latinoamérica como a la UE en una posición de subordinación estratégica (Borrell, 2021; Sanahuja, 2022). Hay que recordar que más allá de su corazón comercial, los proyectos de integración de ambas regiones son en última instancia proyectos políticos, y los acuerdos entre ambas regiones tampoco pueden verse, de manera reduccionista, en términos de mero librecambio.

A su vez, los acuerdos pueden ser espacios compartidos de diálogo y convergencia regulatoria y de políticas para una transformación productiva que en ambas regiones es necesaria para el cambio del modelo económico y la reconstrucción del contrato social. Los acuerdos limitan en algunos aspectos el “espacio de políticas”, pero en otros, lo abren, a través de la cooperación para el diseño y la aplicación de políticas activas de largo plazo, y en particular, con la recuperación de la política industrial, para dejar atrás la fase de reprimarización y creciente dependencia de China.

Ese desafío también interpela a la propia UE: la Unión ya no es la misma entidad que entabló relaciones con América Latina para impulsar los acuerdos de asociación hace más de dos décadas y pretende ser más distinta aún en 2030. Es una UE que, a través del “Pacto Verde Europeo” y del choque externo que en materia de energía supone la guerra de Ucrania, quiere impulsar una transición ecológica y en su matriz de energía que pretende ser, al mismo tiempo, nueva estrategia de desarrollo, de política industrial y de política exterior, marco para la renovación del contrato social, y marca de su “poder blando” y renovada narrativa movilizadora de la construcción europea (Sanahuja, 2022).

En cuanto a la política comercial y a las inversiones, los compromisos con el desarrollo sostenible y la descarbonización contemplados en la agenda 2030 y los acuerdos de París exigen combinar la apertura al comercio y las inversiones con estándares ambientales más estrictos. Suponen, en otros términos, una aproximación al comercio y la inversión con principios ambientales y geopolíticos distintos al clásico enfoque liberal que impregna el diseño de los acuerdos en su forma actual. Esos estándares ya se están adoptando por parte de la UE para su aplicación en el propio mercado interior, por ejemplo, con la taxonomía de finanzas sostenibles adoptada en abril de 2021, y el arancel al carbono que se espera instaurar en 2023, que se justifican con argumentos ambientales muy sólidos. Sin esos instrumentos, y en general sin un endurecimiento de las normas laborales y ambientales, los gobiernos, la opinión pública y los parlamentos pueden mostrarse mucho más reacios a aceptar la apertura comercial (Fahimi, 2021).

Esas normas son, a su vez, muestra del característico “poder regulatorio” de la UE, que alude a su capacidad de establecer estándares globales más exigentes basándose en el tamaño y atractivo de su mercado interior. Se trata de lo que Anu Bradford denomina el “efecto Bruselas” (Bradford, 2020; Bradford y Janse, 2021), que, en esencia, supone que esos están-

dares son adoptados por empresas y autoridades a cambio de acceso al mercado europeo. Algo similar ocurre, por ejemplo, con las normas sobre protección de datos y privacidad en el ámbito digital, que serán clave para la modernización de los acuerdos en el ámbito de la economía digital. Ese “poder regulatorio” es, a su vez, expresión del rol geopolítico que aspira a tener la UE. Pero en ausencia de diálogo y cooperación, esas normas también pueden ser impugnadas por los socios latinoamericanos como la expresión de un nuevo proteccionismo “verde” o tecnológico, y como expresión de unas relaciones asimétricas que no pueden obviarse. Es el caso, por ejemplo, de la estrategia “de la granja a la mesa” del Pacto Verde Europeo, que propone endurecer los estándares ambientales de la producción agroalimentaria de la UE y de las importaciones de terceros en aras de la sostenibilidad, y que es un motivo de preocupación para los socios latinoamericanos de la UE. La rica experiencia de diálogo y cooperación en materias regulatoria que ya se ha desarrollado en el seno de los acuerdos de cooperación vigentes, como se ha mostrado en estas páginas, ilustran su gran potencial en estas materias.

Como se ha indicado, los acuerdos de última generación, como el Acuerdo UE-Mercosur, ya incluyen un capítulo TSD en esa dirección. Pero el Pacto Verde Europeo plantea la necesidad de añadir a cualquier convenio comercial global—en clara referencia a la OMC—, así como a los acuerdos de asociación, un compromiso vinculante con la ratificación y aplicación efectiva del Acuerdo de París, a modo de cláusula ambiental análoga a la cláusula democrática que desde los años noventa, de manera obligatoria, se incluye en todos los convenios de la UE con terceros países. Sin ese instrumento, u otros análogos, es difícil que pueda ser aceptado por la opinión pública y los partidos políticos y abrirse paso en el Consejo y el Parlamento Europeo.

## 9. Reflexiones finales

La comparación entre los procesos de negociación y el seguimiento a la implementación de los acuerdos de asociación entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea muestra varias de las posibilidades, y al mismo tiempo de los límites, de este último actor en su relación con la región. La presentación de un proyecto europeo cohesionado que reúna tras de sí los compromisos del conjunto de sus miembros permitiría demostrar también las potencialidades geoestratégicas de Europa en su relación con otras regiones del mundo, particularmente con las de América Latina y el Caribe. En los estudios de este libro esas capacidades son explícitas porque la interlocución es regional. La relación birregional muestra como políticas integradas desde la coordinación de Bruselas interactúan en un entorno signado por la heterogeneidad, y terminan produciendo resultados relativamente similares en los compromisos y en los documentos que formalizan los acuerdos de asociación.

En concreto, una lectura desde lógicas de poder, desde visiones geopolíticas, por ejemplo, mostraría que la asimetría de recursos y de capacidades económicas y políticas, que es una expresión de la forma como se organiza el orden internacional, entre otras, evidencia las capacidades de Europa de construir consensos y complementarse con los distintos países de América Latina y el Caribe. La proyección de Europa, a través de la Unión Europea, demostrarían los acuerdos de asociación, es mayor siempre y cuando opere como un actor

que unifica distintos intereses nacionales, de los países que la integran, en una misma línea de carácter estratégico. Esta capacidad se expresa en prácticamente todas las negociaciones con América Latina y el Caribe.

En esta línea de razonamiento, sin embargo, también es discernible el hecho de que las negociaciones con las economías más grandes, así como con casos de excepción política, como el cubano, producen agendas especiales que se entrelazan con la dimensión de la política doméstica tanto en la Unión Europea, cuanto en los países de América Latina y el Caribe.

Desde el lado latinoamericano y caribeño la posibilidad de negociar con Europa invoca un interés de importancia estratégica para todos los actores que se resume en la necesidad de diversificar sus contrapartes internacionales como mecanismo que evite depender en exceso de una ellas y que ello termine produciendo vínculos de subordinación. En el escenario contemporáneo hay tres grandes influencias extra regionales. Una, histórica, que es la de los Estados Unidos caracterizada por la percepción de proyecciones hegemónicas; una emergente, identificada con el crecimiento de las exportaciones de bienes primarios sobre todo en la primera década del siglo como mercado receptor, que es China, y una tercera, que sería la Unión Europea, que en varias ocasiones operó políticamente en forma diferenciada de los Estados Unidos, por ejemplo, en la negociación de los procesos de paz centroamericanos, pero que se expresa también en sólidas presencias bilaterales, probablemente la más importante de ellas, es la de España en la relación con América Latina.

Para América Latina y el Caribe la interlocución europea va más allá de las oportunidades de inversión y comercio que brindan los tratados. Su presencia amplía las opciones de negociación con Washington y Beijing, pero esta proyección no es exclusiva de Bruselas. Los países de América Latina y el Caribe están abiertos a cualquier otra oportunidad de diversificar sus relaciones independientemente de la forma de régimen político de las contrapartes. Varios países asiáticos, de África, Rusia o la India, en dinámicas probablemente más limitadas que las tres opciones principales, también han establecido lazos económicos y políticos con los estados de América Latina y el Caribe, de modo que los acuerdos de asociación, y aún otros compromisos de carácter político que puedan establecer los países de la Unión Europea con la región, no pueden ser vistos como únicos o privativos.

Las ratificaciones de los acuerdos de asociación muestran distintos tiempos de negociación, a pesar de los similares que puedan ser los textos en sus contenidos. En todos los casos, con la excepción de Cuba, el pilar comercial siempre fue prioritario para los países de América Latina y el Caribe. Temas pendientes de ratificación y de implementación muestran dificultades en el pilar del diálogo político y también en el de la cooperación, porque éste podría evocar temas que eventualmente aluden a la política doméstica de los países negociadores. Sin embargo, las negociaciones con todos los Estados han sido relativamente exitosas, prescindiendo de aquella que se lleva adelante con Mercosur, que ilustra la intersección de los intereses domésticos de actores específicos en ambos lados del océano, con las decisiones de carácter internacional.

En el terreno del diálogo político es en donde ha habido en prácticamente todos los casos más dificultades para el consenso. La Unión Europea puede ser percibida como un poder regulador, en términos no sólo económicos, sino también políticos, y en ese sentido las objeciones sobre el papel que pueda desempeñar en los escenarios nacionales genera cautela en la negociación y dificultades en la implementación.

La generación de la birregionalidad como eje del diálogo entre los gobiernos de la Unión Europea y los de la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe pasa básicamente por una dinámica de construcción política que articula un discurso que las integra más allá del bilateralismo. En el terreno de lo material, el intercambio es muy intenso y tiene largos antecedentes históricos. Pero en el terreno de lo simbólico, que es en donde los sentidos se crean, la visión de una relación entre dos regiones y sus expresiones institucionales, el relato todavía tiene pendiente completar la construcción de Europa como un todo (y no sólo sus países) como socio regional. Ello, probablemente, implique reflexionar sobre la vigencia de las agendas pasadas y las necesidades del presente. Cohesión social, recuperación sustentable, digitalización, equidad de género como política pública común han sido temas recurrentes que plantean aproximaciones que priorizan aquello que se comparte y son una base de indudable fortaleza. Hay otros temas, aquellos que tienen que ver con distintas visiones sobre la naturaleza de los regímenes políticos o el curso del orden internacional, que naturalmente pueden tener interpretaciones diferentes entre países tan diversos. Pero esas diferencias, normales y asumibles, neutralizan la potencia de una asociación estratégica que puede tener influencia determinante en los asuntos globales.

## Referencias bibliográficas

- BAS, MAGDALENA (2019):** “Acuerdo Mercosur-Unión Europea: sobras y ausencia de la solución de controversias inversor-Estado”, *Documentos de Trabajo n° 21, (2a época), Madrid, Fundación Carolina, noviembre.*
- BKP ECONOMIC ADVISORS (2022A):** *Ex - Post evaluation of Part IV of the Association Agreement (trade pillar) between the EU and its member states and Central America, Bruselas, Comisión Europea, DG Trade, enero.*
- BKP ECONOMIC ADVISORS (2022B):** *Evaluación ex – post de la implementación del acuerdo comercial entre la UE y sus Estados miembros, y Colombia, Perú y Ecuador. Informe final: Resumen ejecutivo, Bruselas, Comisión Europea, DG Trade, enero.*
- BONILLA, A. Y HERRERA, L. (2020):** “CELAC como vehículo de relacionamiento estratégico de China hacia América Latina” *Revista CIDOB d Afers Internacionals* No. 124, Barcelona, pp 173-198
- BORRELL, J. (2021):** *European foreign policy in times of COVID-19, Bruselas, EEAS.*
- BRADFORD, A. (2020):** *The Brussels Effect. How Europe rules the world, Oxford, Oxford University Press.*
- BRADFORD, A. Y JANSE, K. (2021):** “El efecto Bruselas en las finanzas sostenibles”, *El País, 4 de mayo.*
- COMISIÓN EUROPEA (2019):** *El Pacto Verde Europeo. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, Bruselas, COM(2019) 640 final, 11 de diciembre.*
- COMISIÓN EUROPEA (2020):** *Sustainability Impact Assessment in support of association agreement negotiations between the EU and Mercosur, Final report, Brussels, European Commission.*
- DOMÍNGUEZ, R. (2022):** “EU-Mexican relations: adaptation to global trade relations”, en García, María J. y Gómez Arana, Arantza (eds.) *Latin America-European Union Relations in the Twenty-First Century*, Manchester, Manchester University Press, pp. 94-116.
- 2020):** “La resiliencia en la modernización del Acuerdo Global UE-México”, *Análisis Carolina* 45/2020, 27 de julio.
- (2015):** *EU Foreign Policy Towards Latin America, Basingstoke, Palgrave Macmillan.*
- DUSSEL, E. (2015):** “Comercio y relaciones estratégicas entre América Latina y el Caribe y la República Popular China”. En: Bonilla, Adrián y Milet, Paz (eds.). *China en América Latina y el Caribe: Escenarios estratégicos subregionales.* San José: FLACSO y CAF, 2015, p. 23-50.
- ECORYS (2017):** *Ex – Post Evaluation of the Implementation of the EU - Mexico Free Trade Agreement.* Executive Summary, Bruselas, Comisión Europea, DG Trade, febrero.
- ECORYS/APPLETON LUFF (2021):** *Ex – Post Evaluation Report of the EPA between the EU and its member states and the CARIFORUM member states.* Final Report: Executive Summary, Bruselas, Comisión Europea, DG Trade.
- ESTAY, J. (2018):** “Past and Present of Latin American Regionalisms, in the Face of Economic Reprimarization”. En: Vivares, Ernesto (ed.). *Regionalism, Development and the Post-Commodities Boom in South America: Palgrave Macmillan, 2018, p. 47-76.*

- EU-LAC FOUNDATION (2022):** *“La Crisis de Covid-19 y Caminos hacia la Recuperación Sostenible en la Unión Europea, América Latina y el Caribe”*, Relaciones Bi-regionales, EU-LAC Foundation, Hamburgo, septiembre
- FAHIMI, Y. (2021):** *“Europa y América Latina: ¿Cómo enfrentar juntos una transformación social y ecológica?”* Revista Nueva Sociedad, n° 291, enero-febrero, pp- 101-113.
- FIERRO, L. (2022):** *“Relaciones Económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”*, EU-LAC Policy Brief, EU-LAC Foundation, Hamburgo, abril.
- FRERES, C. Y SANAHUJA, J. (2006):** *“Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina”*, en Freres, Christian y Sanahuja, José Antonio (Coords.) América Latina y la Unión Europea. Estrategia para una asociación necesaria”, Barcelona, Icaria/Comisión Europea/Instituto Complutense de Estudios Internacionales, pp. 23-104.
- GILES, R. (2021):** *“La oportunidad de una cláusula ambiental de elementos esenciales en acuerdos comerciales de la Unión Europea con Estados terceros, a propósito del Acuerdo Unión Europea-Mercosur”*, Documentos de Trabajo n° 44, Fundación Carolina, Madrid, febrero.
- GÓMEZ ARANA, A. (2022):** *“Interregionalismo y Acuerdos de Asociación UE-América Latina y el Caribe”*, en Sanahuja, José Antonio (ed.) Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social, Madrid, Fundación Carolina, pp. 225-254.
- GRIEGER, G. (2019):** *El comercio de la Unión Europea con América Latina. Panorama general y cifras*, Bruselas, Servicio de Estudios del Parlamento Europeo, PE 644.219, diciembre.
- ITAQA SARL (2012):** *Evaluation of the Economic Impact of the Trade Pillar of the EU-Chile Association Agreement*, Bruselas, Comisión Europea, DG Trade, marzo.
- LEJTREGGER, M. (2022):** *“Nuevas alianzas para el desarrollo: Claves para fortalecer la relación entre Centroamérica y la UE”*, EU-LAC Policy Brief, EU-LAC Foundation, Hamburgo, septiembre.
- MANERO, A. (2005):** *“La incompatibilidad de las preferencias UE-América Latina con el sistema multilateral de comercio”*, Revista de Estudios Europeos n° 39, pp. 69-86.
- (2009):** *“Hacia un nuevo modelo de relaciones entre la UE y los países ACP”*, Revista General de Derecho Europeo n° 19, pp. 1-44.
- SANAHUJA, J. A (2022):** *“El Pacto Verde, NextGenerationEU y la nueva Europa geopolítica”*, en Sanahuja, José Antonio (ed.) Relanzar las relaciones entre América Latina y la Unión Europea. Autonomía estratégica, cooperación avanzada y recuperación digital, verde y social, Madrid, Fundación Carolina, pp. 159-187.
- (2013):** *“La Unión Europea y el regionalismo latinoamericano: un balance”*, Investigación & Desarrollo, vol. 21, n° 1, enero-junio, pp. 156-184.
- (2007):** *“Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas”*, Pensamiento Iberoamericano (nueva época), monográfico “La nueva agenda de desarrollo en América Latina”, n° 0, febrero pp. 75-106.
- SANAHUJA, J. A y RODRÍGUEZ, J. (2021):** *“El Acuerdo Mercosur-Unión Europea: escenarios y opciones para la autonomía estratégica, la transformación productiva y la transición social y ecológica”*, Análisis Carolina 20/2021, junio.

(2019): *“Veinte años de negociaciones UE-Mercosur: del interregionalismo a la crisis de la globalización”*, Documentos de trabajo n° 8, Fundación Carolina, Madrid, septiembre.

**SCHADE, D. (2022):** *“Interlinkages in EU-Andean Community trade negotiations”*, en García, María J. y Gómez Arana, Arantza (eds.) *Latin America-European Union Relations in the Twenty-First Century*, Manchester, Manchester University Press, pp .44-65.

**TVEVAD, J. (2020):** *The EU and Latin America and the Caribbean: towards a stronger partnership?*, Bruselas, European Parliament, Policy Department for External Relations PE 639.314, enero.

**VAZQUEZ, M.(2022):** *“Comercio, Sostenibilidad y Derrotero de La Negociación Mercosur-Unión Europea.”* In *Multilateralismo y Regionalismo En Tiempos Desafiantes. Relaciones Birregionales*. EU-LAC Foundation, 2022, abril.

## Relación de autoras y autores

### **ADRIÁN BONILLA**

Director Ejecutivo de la Fundación EU-LAC. Profesor de FLACSO Ecuador. Doctor y Magíster en Relaciones Internacionales por la Universidad de Miami. Licenciado en Ciencias Públicas y Sociales por la Universidad Central del Ecuador. Fue Secretario Nacional de Educación Superior en Ecuador con rango ministerial (2018-2019); Secretario General para toda la región de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales FLACSO (2012-2016), y Director de FLACSO-Sede Ecuador (2004-2012). Ha publicado como autor y editor quince libros y artículos en revistas académicas y libros de América Latina y el Caribe, Europa y Estados Unidos. Ha sido conferencista y profesor visitante en varias universidades e integrante de los cuerpos editoriales de diversas publicaciones especializadas. Asimismo, fue vicepresidente de la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores en Ecuador, directivo del Consejo de Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), de la Red Latinoamericana de Estudios de Defensa (RESDAL), Observatorio de las Relaciones Unión Europea- América Latina (OBREAL) y de la Red Iberoamericana de Relaciones Internacionales (RIBEI). Sus temas de trabajo están relacionados con políticas exteriores, seguridad y multilateralismo en América Latina y el Caribe.

### **GERARDO CAETANO**

Historiador y politólogo. Doctor en Historia por la Universidad Nacional de La Plata (UNLP). Investigador y Docente Grado 5 en la Universidad de la República (UDELAR). Fue director del Instituto de Ciencia Política entre 2000 y 2005. Investigador nivel III en el Sistema Nacional de Investigadores (SIN). Miembro de las Academias de Letras y de Ciencias del Uruguay. Académico correspondiente de la Academia de la Historia en Argentina y de la Real Academia Española. Fue presidente del Consejo Superior de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) e integrante del Comité Directivo de Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO). Primer presidente de la Asociación Uruguaya de Historiadores y de la Asociación Uruguaya de Estudios Internacionales. Ha publicado numerosos libros y artículos en áreas de su especialidad, por los que ha obtenido varios premios académicos nacionales e internacionales.

### **PEDRO CALDENTY DEL POZO**

Es director del Departamento de Economía de la Universidad Loyola Andalucía e investigador senior y vicepresidente del patronato de su instituto de investigación en desarrollo (Fundación ETEA) del que fue fundador y director (2002-2007, 2012-2014). Especialista en economía del desarrollo e integración regional comparada, se ha dedicado especialmente al caso centroamericano. Ha vivido diez años en varios países de la zona. Fue asesor principal del Fondo España-SICA para la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) en el periodo 2007-2011. Ha participado en el diseño y evaluación de políticas e instrumentos de desarrollo para la AECID y la UE, para CEPAL o FAO, y con las instituciones y órganos del SICA.

### **ALAN FAIRLIE REINOSO**

Doctor en Gestión Estratégica por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Magíster en Comercio Internacional y Desarrollo por el Instituto Torcuato Di Tella; licenciado en Economía por la PUCP. Es profesor principal del Departamento de Economía de la PUCP, y director de su Maestría en Biocomercio y Desarrollo Sostenible. Fue decano de la Facultad de Ciencias Sociales de la misma Universidad (2011-2016). Ha sido parlamentario andino de la representación de Perú para el periodo 2016-2021, y presidente de la Comisión Segunda de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnologías de la Información y la Comunicación. Además, se desempeña como investigador y consultor internacional en temas de educación superior, integración económica y negociaciones comerciales. Coordinador para el Área Andina de la Red Latinoamericana de Política Comercial (LATN).

### **BEATRIZ HERNÁNDEZ**

Jefa de la Oficina de Relaciones Internacionales del Ministerio de Energía de Chile y profesora asociada de la Universidad Diego Portales, Chile. Doctora en Estudios Europeos por el Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset-UCM; máster en Estudios Latinoamericanos Georgetown University y Magister en Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Es profesora Jean Monnet desde el año 2009 con tres módulos y un proyecto de investigación. Sus investigaciones y publicaciones se han centrado en las relaciones de la Unión Europea y América Latina en temas como el comercio, las migraciones, la cooperación al desarrollo, el medio ambiente y la energía.

### **ERNESTO JEGER**

Coordinador de Programa Sénior en la Fundación EU-LAC, responsable por los temas de desarrollo sustentable, asuntos económicos y cambio climático. Postgrado en Administración de Empresas por la Fundación Getulio Vargas (FGV). Licenciado en Administración de Empresas por la Universidad de São Paulo (USP). Especialista en Economía por la Universidad George Washington (GWU). Más de 20 años de experiencia laboral en el desarrollo internacional en la gestión del sector público, asuntos fiscales, gobernanza democrática, crecimiento inclusivo y desarrollo sostenible. Trabajó como consultor en la División de Gestión Fiscal del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Asesor de Gobernanza y Jefe Adjunto de la Oficina del Ministerio de Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino Unido (DFID) en Brasil. Adicionalmente ha sido consultor en la FGV, FIA/USP, FESPSP y FUNDAP en proyectos de modernización de la gestión pública en América Latina y África.

### **JUNIOR LODGE**

Consultor independiente en materia de comercio y desarrollo. Se ha desempeñado como asesor técnico para el Caribe en las negociaciones pos-Cotonú. Anteriormente trabajó en la dirección de los programas Barreras Técnicas al Comercio y Sistema Comercial Multilateral (TBT y MTS, por sus siglas en inglés) financiados por la Unión Europea; en la coordinación de las negociaciones técnicas de CARIFORUM relativas al Acuerdo de Asociación Económica con la Unión Europea y para la Oficina de Negociaciones Comerciales de CARICOM en la Agenda de Desarrollo de Doha. También fue director ejecutivo de Jamco, con sede en Londres, en representación de los intereses comerciales y de cabildeo de la industria bananera de Jamaica. Comenzó su carrera pública como director de Política Comercial en

Jampro, la oficina de apoyo comercial de Jamaica, asesorando sobre política comercial, tratados de inversión y desarrollo del sector privado. Entre sus últimas publicaciones destacan las referidos al soft power de la UE en comercio y desarrollo, para el Proyecto EIU/ECDPM RESPECT; y sus estudios de casos sobre la Asociación de Cotonú ACP-UE para el ECDPM. Además, es coeditor del libro: CARIFORUM-EU EPA. A Practitioners' Analysis.

#### **JAN YVES N. REMY**

Abogada especialista en comercio internacional. A lo largo de sus 15 años de carrera ha asesorado a gobiernos y particulares en asuntos de comercio internacional, centrándose en litigios amparados en el mecanismo de resolución de controversias de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Doctora (summa cum laude) por el Graduate Institute of Development Studies, Ginebra, con una tesis sobre el papel de la Corte de Justicia del Caribe en la integración del Caribe. Es directora adjunta del Shridath Ramphal Centre for International Trade Law, Policy and Services - University of the West Indies, Cave Hill Campus, Barbados, institución dedicada a la formación, la investigación y la divulgación en materia de comercio regional e internacional. Anteriormente trabajó como Asociada principal en Sidley Austin LLP (Ginebra y Washington D.C.) y como responsable legal en el órgano de apelación de la OMC.

#### **ANTONIO F. ROMERO G.**

Doctor en Ciencias Económicas, con mención en Economía Internacional, por la Universidad de La Habana (diciembre, 1996) y profesor titular en la misma universidad. Se desempeñó durante una década como director del Centro de Investigaciones de Economía Internacional (CIEI) en dicha Universidad (desde enero de 1992 hasta abril de 2002). Tiene experiencia como funcionario internacional en la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA) desde 2002 hasta diciembre de 2011. Doctor Honoris Causa en Ciencias Sociales y Humanas por la Universidad Simón Bolívar de Barranquilla (Colombia), preside la Cátedra de Estudios del Caribe Norman Girvan de la Universidad de La Habana, y a lo largo de su dilatada y rica trayectoria profesional ha publicado más de 60 artículos en revistas especializadas sobre economía, desarrollo y relaciones internacionales.

#### **JOSÉ ANTONIO SANAHUJA**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense, con premio extraordinario, y M.A. en Relaciones Internacionales por la Universidad para la Paz de Naciones Unidas. Director de la Fundación Carolina, es catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid y profesor de la Escuela Diplomática. Desde abril de 2020 es Asesor Especial para América Latina y el Caribe del Alto Representante para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea y vicepresidente de la Comisión Europea, Josep Borrell (ad honorem). Ha sido investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Ha trabajado con la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de la Cruz Roja, y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el PNUD, SEGIB, la Fundación EU-LAC, y distintas ONG. Fue también Vocal Experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (Órgano consultivo del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación) y miembro del Patronato de Oxfam Intermón. Tiene un amplio

historial de publicaciones sobre relaciones internacionales, política exterior y de cooperación española y de la Unión Europea, y regionalismo e integración en América Latina.

#### **ENRIQUETA SERRANO CABALLERO**

Doctora en Ciencias Políticas y Sociología por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología (Universidad Complutense de Madrid), por el Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), dentro del “Programa América Latina, España y la Comunidad Europea: Integración, Cooperación y Desarrollo”. Máster Internacional en Cultura, Sociedad y Cultura China por la Universidad Autónoma de Barcelona, la Universidad de Alcalá, y la Universidad de León. Profesora-investigadora de Tiempo Completo del Programa de Estudios Políticos e Internacionales de El Colegio de San Luis (México). Desde 2002 se desempeña como profesora de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de El Colegio de San Luis; profesora en la Maestría de Asuntos Políticos y Políticas Públicas y en el Doctorado en Ciencias Sociales de El Colegio de San Luis (San Luis Potosí) México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (CONACYT) 2004. Nivel 1 (desde 2006). Ha sido investigadora del Robert Schuman Fellow del Instituto Universitario Europeo de Florencia. Autora de varias publicaciones y artículos sobre la Unión Europea, cooperación, regionalismos e integración regional.

#### **FRANCISCO J. VERDES-MONTENEGRO**

Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales por la Universidad Complutense de Madrid, reconocido con el Premio Extraordinario por su tesis centrada en la dimensión de seguridad regional en la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, 2010-2017). Cuenta con una década de experiencia como investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI-UCM), siendo su área de especialización América Latina y las relaciones UE-ALC, con publicaciones sobre las dimensiones de paz, seguridad y desarrollo. Asimismo, cuenta con experiencia como asesor parlamentario y gubernamental. Actualmente se desempeña como investigador en el área de estudios y análisis de la Fundación Carolina.



EU-LAC Foundation  
Fundación EU-LAC