

MEMORANDO OPEX N° 99/ 2008

AUTOR: CARMEN SÁNCHEZ-MIRANDA. Miembro del Panel Opex América Latina.

PARA: OPEX

ASUNTO: XXXV CUMBRE DEL MERCOSUR: AVANCES, DESENCUENTROS Y RECOMENDACIONES

www.falternativas.org/opex



Director: Nicolás Sartorius

Subdirector: Vicente Palacio

Coordinadores de Área: Ángeles Sánchez (América Latina); Mario Esteban (Asia-Pacífico); Rafael Bustos (Magreb-Oriente Medio); Alfonso Egea de Haro (Unión Europea); Manuel de la Rocha Vázquez (África Subsahariana); Vicente Palacio (Relaciones Transatlánticas); Borja Lasheras (Seguridad y Defensa); Katty Cascante (Cooperación al desarrollo)

CONTEXTO

La **XXXV Cumbre de Jefes de Estado del Mercosur** 1, celebrada a comienzos de julio pasado en la ciudad argentina de Tucumán, concluyó con dos mensajes principales: una fuerte crítica a la nueva directiva migratoria europea y un claro llamado a reforzar la integración regional en el contexto de la actual crisis de alimentos.

Previa a la reunión de los presidentes, el Parlamento del Bloque, en su primera reunión, decidió denunciar ante la OEA y ante la Corte Interamericana de DDHH, la llamada "**Directiva de retorno**" adoptada por el Parlamento Europeo. Posteriormente, mediante una declaración formal firmada por los presidentes de Argentina, Brasil, Uruguay, Paraguay, Venezuela, Chile y Bolivia, así como los ministros de Ecuador, Colombia, Perú y México, expresaron su unánime "rechazo" a esta normativa y "lamentaron" que no se reconozca, en base al principio de reciprocidad histórica, la responsabilidad compartida entre los países de origen, tránsito y destino de los flujos migratorios.

Asimismo, el bloque compartió su "preocupación" por la situación alimentaria mundial y coincidió en señalar que la causa principal de esta crisis tiene carácter estructural y responde a una política de subsidios a la producción y exportación, y a la aplicación de barreras "desproporcionadas" al comercio en los países desarrollados, manifestándose al respecto en defensa de los biocombustibles.

En este sentido, acordaron crear, a propuesta de Venezuela, un grupo de trabajo de alto nivel para analizar la situación y las políticas comunes para enfrentar la problemática. Este país propuso además, la creación un fondo de emergencia alimentaria para promover la producción agrícola de la región y se comprometió a donar gran parte del mismo mientras se mantenga el precio actual del petróleo.

Pese a que la Cumbre estuvo marcada por el consenso político en materia de política exterior², también se produjeron grandes divergencias en el plano económico, especialmente en aquellas materias relacionadas con cuestiones energéticas y comerciales, como las discrepancias en torno a la redacción de un código aduanero común que pretendía eliminar el doble cobro del arancel externo común o la creación de un reglamento único arancelario³. A pesar de no lograr estas metas, el bloque sí pudo aprobar un programa de integración productiva y un fondo para impulsar la inserción de pymes en la región. Además, se alcanzaron principios de acuerdo sobre la apertura de mercados industriales en el ámbito de la OMC, y la puesta a punto del pago de las exportaciones al interior del bloque en moneda local.

Asimismo, se adoptaron decisiones para ampliar el Consejo del Mercado Común⁴, y se produjeron avances relacionados con el libre tránsito de personas entre países de la región.

¹ El Mercosur esta integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay. Son países asociados al bloque Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador y Perú. Venezuela se encuentra en proceso de adhesión plena.

² Se apoyó además de manera unánime al gobierno de Bolivia y se acordó enviar una misión veedora, independiente de la OEA, al próximo referéndum.

ANÁLISIS

- De manera inesperada, el consenso político surgido en torno al rechazo de la directiva migratoria europea y la preocupación por la crisis alimentaria mundial, produjo un efecto revitalizador del proceso de integración y un, poco habitual, sentimiento de cohesión interna entre sus miembros. La integración, hasta la fecha considerada como un desafío, se presenta ahora como una "necesidad estratégica" y hasta una "oportunidad" para limar asimetrías dentro del bloque.

Aunque previsiblemente circunstancial, esta situación debería aprovecharse como base estabilizadora para promover una discusión más profunda sobre los destinos de un bloque caracterizado últimamente por su "inconsistencia estratégica", su énfasis en los aspectos comerciales de la integración y un déficit democrático por el que tiende a resolver sus problemas sólo a nivel de poderes ejecutivos.

- Ahora bien, la cuestión que sin duda ha generado más atención, ha sido el manifiesto malestar de los miembros ante la directiva migratoria europea. Si bien es imprescindible ir al fondo del tema y matizar algunas de las subjetividades que se han vertido al respecto, hay que señalar que las declaraciones vertidas por los mandatarios de la región, forman parte de una respuesta generalizada entre la comunidad latinoamericana que puede acarrear consecuencias de mayor alcance.

Varios organismos recogieron también el descontento; la OEA manifestó su "preocupación por el respeto de los derechos humanos de los migrantes" y acordó enviar a la UE una misión especial de alto nivel para tratar la cuestión, la CAN remitió una nota señalando "las consecuencias negativas" de la directiva, y la SEGIB señaló que las medidas aprobadas "pueden producir grandes injusticias".

El problema no es que se establezca una política europea de migración, sin duda necesaria, sino que la falta de información y consulta con los países afectados mine el clima de confianza y respeto indispensables para una cooperación justa. Este malestar va más allá del MERCOSUR y si no se adoptan medidas al respecto, podría afectar a otros procesos en marcha, como las negociaciones entre la UE y la CAN que esperan concluir en 2009.

Lamentablemente, en las negociaciones de la UE con los bloques regionales latinoamericanos hay prioridades políticas a veces contradictorias en cuanto a los intereses temáticos, y en esta situación, urge encontrar un denominador común desde donde reactivar los procesos con respeto y confianza. La iniciativa adoptada no sólo tienen una dimensión al interior de Europa, también tiene una dimensión internacional cuyos impactos no parecieran ser las mejores condiciones desde donde buscar caminos comunes.

- La región del MERCOSUR, es sin duda, una región con un enorme potencial. Tomando como referencia los datos de NNUU, que señalan que en 2030 será necesario incrementar la producción mundial de alimentos en un 50% para atender la demanda alimenticia, MERCOSUR está ante una oportunidad única si asume el reto de incrementar su producción, especialmente de carne porcina, pollo y leche, y controla la amenaza de la inflación que se cierne sobre región.

- Pese a que el bloque expresó su interés por reanudar "tan pronto como las condiciones lo permitan" las negociaciones con la UE, éstas se mantienen estancadas. Frente a esto, MERCOSUR ha intensificado los esfuerzos por buscar otros horizontes para sus exportaciones, y durante la Cumbre, anunciaron un acuerdo de preferencias arancelarias con la Unión Aduanera del África Austral⁵ - SACU- y el progreso de las negociaciones sobre un acuerdo trilateral con la SACU e India. Además, se alcanzaron acuerdos marco hacia la negociación de acuerdos bilaterales con Jordania y Turquía, y se están realizando esfuerzos para lograr un cierre exitoso de la Ronda de Doha.

Esta región ha mejorado su estabilidad política, está creciendo y no sólo tiene capacidades productoras, sino que es una de las principales reservas mundiales de agua. Si Europa no aprovecha este potencial y trabaja de manera conjunta, sin duda otros lo harán, perdiendo así una oportunidad en la configuración del panorama geoestratégico global.

- La reunión coincidió con reactivación de la "Cuarta Flota" estadounidense para la prevención de actividades terroristas o de narcotráfico en el Atlántico Sur. El despliegue de reflejos políticos y de liderazgo que este hecho desencadenó entre los gobernantes sudamericanos, abre una nueva perspectiva frente a un escenario de seguridad global.

PERSPECTIVAS Y RECOMENDACIONES PARA ESPAÑA

- Sin duda, la imagen de España ha resultado afectada por su apoyo la "Directiva de Retorno" y está en aras de empeorar aún más por el "Pacto por la Inmigración y Asilo" que apunta a una "inmigración escogida" en función de las necesidades laborales y endurece aún más la política migratoria europea.

Frente al malestar generalizado de los líderes y la sociedad latinoamericana, es un imperativo para España retomar el clima de confianza y respeto y actuar como puente negociador entre la UE y la región. España debe impulsar un diálogo abierto y transparente donde no sólo se explique cómo se aplicará la directiva sino se abra un amplio proceso de consulta y revisión de los formatos y las agendas del dialogo político y la cooperación entre los bloques.

Durante la Cumbre UE-América Latina que tuvo lugar en Lima, los países latinoamericanos no fueron informados sobre la nueva normativa, y es imprescindible asumir que el movimiento de seres humanos requiere una regulación que no puede estar basada sólo, ni principalmente, en políticas unilaterales. El diálogo y la cooperación biregional sobre las migraciones ha de contribuir no sólo a la formación de una política común en la UE, sino al tratamiento de la cuestión en el seno de los acuerdos de integración y a la formación de políticas nacionales acordes con estos marcos.

⁵ La SACU (por sus siglas en inglés) está integrada por Sudáfrica, Lesotho, Namibia, Botswana y Swazilandia.

- Aunque efectivamente España ha sido pionera en el trato de la migración como fenómeno positivo para el desarrollo, las tensiones entre los intereses y los principios son siempre difíciles de equilibrar y con iniciativas como las cuestionadas, se pone en riesgo la credibilidad imprescindible para liderar procesos como el que tiene lugar con MERCOSUR. En el seno de la UE, España debería ser un contrapeso frente a los modelos conservadores evitando que se legisle desde circunstancias coyunturales, y asegurando que se den las condiciones de equilibrio entre las medidas represivas y las que garantizan la dignidad de las personas.

Si la incorporación de España a la política migratoria europea no se hace para reforzar los derechos humanos y las garantías de igualdad, se agravará la ya cuestionada política exterior española en la materia. España debe impulsar un proceso de codecisión sobre las condiciones de acogida y de integración de inmigrantes y debe asegurar que iniciativas como la extensión del sufragio a los inmigrantes sean el comienzo de un ejercicio real de los derechos políticos de éstos. El número de beneficiarios no debe limitarse a los originarios de aquellos países con los que el España haya firmado acuerdos de reciprocidad, por lo que hay que impulsar nuevos acuerdos al respecto.

Las migraciones deben convertirse en un componente imprescindible de las relaciones externas de España y la UE, y deben por tanto, incluirse en las estrategias de cooperación al desarrollo nacionales y regionales.

- España debería evitar que la UE pierda su rol en la región si quiere tener un papel relevante en el escenario global, y debería hacer todo lo posible por impulsar de manera efectiva, como anunció el Gobierno español en la presentación de su política exterior, los acuerdos de asociación entre la UE y MERCOSUR. España debe propiciar que MERCOSUR se mantenga como prioritario dentro de la acción de la UE hacia América Latina, buscando "suavizar" los recientes acontecimientos, y evitando que éstos bloqueen las iniciativas de cooperación económica y comercial. Además, sería conveniente impulsar la apertura de los programas de la UE para las *pymes* a la participación de las empresas del MERCOSUR y potenciar programas como el AL-Invest, creado como instrumentos de cooperación entre las *pymes* europeas y latinoamericanas.
- En esta línea, España debería aprovechar la presidencia española de la UE en 2010 para lanzar una potente iniciativa de cohesión social que acompañe a los acuerdos comerciales y políticos.

Memorandos Opex publicados

- 1/2006. **Una estrategia española para la Bolivia de Evo Morales.** José Manuel García de la Cruz
- 2/2006. **Cómo gestionar la crisis nuclear de Irán.** Luciano Zaccara
- 3/2006. **Posición de España tras la victoria de Hamás en Palestina.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 4/2006. **Reforzar las relaciones con Japón.** Mario Esteban
- 5/2006. **Las relaciones euro-mediterráneas tras la Cumbre de Barcelona.** Jesús A. Núñez Villaverde
- 6/2006. **Las relaciones hispano-polacas tras las elecciones de 2005.** David Chico
- 7/2006. **Cómo incrementar la inversión china en España.** Ana María Goy Yamamoto
- 8/2006. **Diez años de Helms-Burton: recomendaciones para la UE y para España.** Joaquín Roy
- 9/2006. **Riesgos y oportunidades de las próximas elecciones presidenciales en Perú.** Ángeles Sánchez Díez
- 10/2006. **Kazajstán: una puerta abierta para España en Asia central.** Nicolás de Pedro
- 11/2006. **El tratado constitucional europeo tras un año de reflexión: desenlaces posibles, probables y deseables para España y la UE.** Anna Herranz y Laia Mestres
- 12/2006. **España ante las nuevas fronteras de Israel.** Ignacio Álvarez-Ossorio
- 13/2006. **La política exterior de López Obrador: escenarios para España.** Ciro Murayama Rendón
- 14/2006. **El conflicto del calzado con China: opciones para España.** Leila Fernández-Stembridge
- 15/2006. **¿Qué hacer con la frontera Marruecos-Argelia? De corredor migratorio a posible espacio de desarrollo.** Rafael Bustos
- 16/2006. **Más allá de la inmigración ilegal: España ante la conferencia euro-africana de Rabat.** Nicolás Pérez Sola
- 17/2006. **La regionalización del Nordeste Asiático: opciones para la UE.** Mario Esteban
- 18/2006. **La crisis de Líbano: ¿Qué puede hacer España?** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 19/2006. **Ámbitos de actuación política de España en Ecuador ante las próximas elecciones.** Ignacio Martínez Latorre
- 20/2006. **Propuestas de acción diplomática española tras la crisis de Líbano.** Ignacio Álvarez-Ossorio Alvariño
- 21/2006. **El español en Brasil: posibilidades de expansión.** David Matesanz Gómez
- 22/2006. **¿Qué hacer con Egipto tras las elecciones de 2005?** Natalia Sancha
- 23/2006. **Cómo abordar la crisis nuclear de Corea del Norte.** Eunsook Yang
- 24/2006. **Cómo España y la Unión Europea pueden contribuir a la formación de un Magreb unido.** Martín Ortega Carcelen
- 25/2006. **Afganistán: ¿Qué hacer?** J. Enrique de Ayala Marín
- 26/2006. **La expansión china en Latinoamérica: opciones para España.** Julio Arias
- 27/2006. **¿Qué debe hacer la UE ante el acuerdo nuclear entre India y EEUU?** Antía Mato Bouzas
- 28/2007. **La convocatoria en Madrid de los "Amigos de la Constitución Europea"** Antonio López Castillo e Ignacio Molina
- 29/2007. **Vías de acción para el gobierno español tras la victoria del FSLN en las elecciones de Nicaragua.** Salvador Martí Puig
- 30/2007. **Cómo optimizar la relación de España con Corea del Sur.** Alfonso Ojeda
- 31/2007. **Aportaciones de España y la UE tras la XXXII Cumbre de MERCOSUR.** Ángeles Sánchez Díez
- 32/2007. **¿Qué puede hacer España ante la propuesta marroquí de autonomía para el Sáhara Occidental?** Rafael Bustos
- 33/2007. **Vías de acción de España ante la penetración internacional en Guinea Ecuatorial.** Mario Esteban
- 34/2007. **El futuro estatus de Kosovo desde una perspectiva europea y española.** Ruth Ferrero Turrión
- 35/2007. **La normalización diplomática y militar de Japón: una perspectiva europea y española.** Lluç López i Vidal
- 36/2007. **Líneas de actuación de España ante la proliferación del "feminicidio" en Guatemala.** María Jesús Vitón
- 37/2007. **Escenarios y opciones para España ante las elecciones legislativas de 2007 en Marruecos.** Thierry Desrues
- 38/2007. **España y la UE frente al islamismo en Indonesia.** Javier Gil
- 39/2007. **El agravamiento del conflicto en Somalia: propuestas de acción para España.** Lucía Navarro
- 40/2007. **Propuestas para la UE en el diálogo sobre derechos humanos con China.** Mario Esteban
- 41/2007. **Crisis política en Nigeria tras las elecciones: propuestas para España.** Lucía Navarro
- 42/2007. **Propuestas para el acuerdo de asociación entre el Mercado Común Centroamericano y la UE.** Carlos Galián
- 43/2007. **Vías para la estabilización del Líbano: la contribución española.** Héctor Cebolla
- 44/2007. **Transparencia como elemento clave de eficacia en la cooperación al desarrollo en España.** Laura Alcalde Zugaza y José M^a Larrú
- 45/2007. **Escudo antimisiles: implicaciones para la UE y para España.** Antonio Ortiz
- 46/2007. **¿Qué postura debe mantener España en Mauritania tras las elecciones presidenciales?** Raquel Ojeda García
- 47/2007. **La Cumbre del G8 de Heiligendamm: reiterando promesas incumplidas para África.** Lourdes Benavides

- 48/2007. **El compromiso de la cooperación española con las mujeres africanas: de Maputo a Niamey.** Lourdes Benavides
- 49/2007. **Seguridad y gobernabilidad en la República Democrática del Congo tras las elecciones: propuestas de acción.** Dr. Tshimpanga Matala Kabangu
- 50/2007. **Los canjes de deuda por educación y la lucha contra la pobreza en Iberoamérica.** Pilar Lara
- 51/2007. **Por qué es buena idea un libro escolar común de historia para Europa y cómo apoyar su cristalización desde España.** Ángel Rivero Rodríguez
- 52/2007. **Hacia una apuesta efectiva por la división del trabajo: la cooperación española en su contexto europeo.** Nils-Sjard Schulz
- 53/2007. **La nueva estrategia para Asia Central: desafíos y oportunidades para la UE y España.** Nicolás de Pedro y Nargis Kassenova
- 54/2007. **¿Cómo deberían actuar la Unión Europea y España ante la actual situación política en Pakistán?** Antía Bouzas
- 55/2007. **La resolución del conflicto de Costa de Marfil tras el acuerdo de paz de marzo de 2007.** Juan Álvarez Cobelas
- 56/2007. **El servicio exterior español hacia Asia-Pacífico en perspectiva comparada.** Mario Esteban
- 57/2007. **¿Hacia dónde va Egipto? Recomendaciones para España y la UE.** Natalia Sancha
- 58/2007. **El Banco del Sur: oportunidades y futuro.** José Manuel García de la Cruz
- 59/2007. **La aventura de la emigración en Senegal: impacto sobre las relaciones bilaterales con España.** Carlos Oya
- 60/2007. **Birmania: ¿Qué política para España y la Unión Europea?** Juan Manuel López Nadal
- 61/2007. **La Cumbre de Lisboa y la construcción de una asociación estratégica Unión Europea-Africa.** Lourdes Benavides
- 62/2007. **El fondo de concesión de microcréditos de la cooperación española como instrumento de cohesión social en América Latina.** Camino Villanueva y Katty Cascante
- 63/2007. **Kenia. Elecciones presidenciales y consolidación como potencia regional.** Roman Bautista
- 64/2007. **Marruecos, ¿cómo y dónde luchar contra la corrupción? El papel de España.** Laura Alcaide
- 65/2007. **La reforma del Fondo Monetario Internacional: posición de España.** Javier Díaz Cassou
- 66/2007. **¿Es preocupante la inmigración irregular asiática?** Gemma Pinyol
- 67/2008. **Participación española en la enseñanza militar de China.** Pedro Baños Bajo
- 68/2008. **El largo camino hacia el CAFTA en Costa Rica: enseñanzas para España.** Diego Sánchez Ancochea
- 69/2008. **La crisis nuclear iraní en 2008: posibles escenarios y propuestas.** Luciano Zaccara
- 70/2008. **El conflicto entre Turquía y el PKK en territorio iraquí.** Carmen Rodríguez López
- 71/2008. **La crisis de Kenia tras las elecciones y la búsqueda de un acuerdo político entre las partes.** Roman Bautista
- 72/2008. **Estados Unidos ante la Cuba de Raúl.** Joaquín Roy
- 73/2008. **Diez cuestiones sobre la independencia de Kosovo.** Ruth Ferrero, con la colaboración de Nicolás Sartorius y Vicente Palacio
- 74/2008. **Darfur: Peacemaking, Peacekeeping and Recommendations for Spain.** Borja Lasheras
- 75/2008. **La política armamentística de Brasil: implicaciones internacionales y para España.** Javier Chinchón.
- 76/2008. **La cumbre franco-británica de marzo: la importancia de las cumbres bilaterales para la futura agenda política de la UE post-Lisboa.** Borja Lasheras y Alfonso Egea.
- 77/2008. **España, Tíbet y Pekín 2008.** Mario Esteban
- 78/2008. **El Líbano: estado de la situación.** Marco Calamai
- 79/2008. **Cómo apoyar el proceso de democratización en Tailandia. Oportunidades para España.** Javier Gil
- 80/2008. **La PESH en Bosnia y Herzegovina.** Xira Ruiz Campillo
- 81/2008. **¿Cómo influirán los Lobbies de la industria de defensa en la política de los candidatos a la presidencia de EEUU?** Paulina Correa Burrows
- 82/2008. **Reacción de España ante la crisis alimentaria mundial.** Katty Cascante y Angeles Sánchez
- 83/2008. **¿Qué Presidente para la Unión Europea?** Alfonso Egea de Haro y Ana Mar Fernández Pasarín
- 84/2008. **Zimbabue: Inestabilidad política y crisis humanitaria. Recomendaciones para España.** Carmen Sánchez-Miranda Gallego
- 85/2008. **Cambio de Gobierno en Paraguay: desafíos, perspectivas y recomendaciones para España.** Carmen Sánchez-Miranda Gallego
- 86/2008. **El norte de Kosovo: misiones internacionales y posición de España.** Antonio Ortiz
- 87/2008. **The Irish Referendum on the Lisbon Treaty - Will Irish eyes be smiling?** Raj Chari
- 88/2008. **Las FARC: implicaciones regionales y posición de España.** Diego Portuga
- 89/2008. **Los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) entre la Unión Europea y África Subsahariana: entrada en vigor y segunda fase de las negociaciones. Recomendaciones para España.** Ainhoa Marín Egoscozábal
- 90/2008. **La situación en Guinea Ecuatorial tras la parodia de elecciones legislativas y municipales: recomendaciones para España.** Iñaki Gorozpe

- 91/2008. **La propuesta de directiva sobre retorno de inmigrantes ilegales: ¿El comienzo de una política comunitaria?** Alfonso Egea de Haro
- 92/2008. **El Consejo de Defensa Sudamericano: reflexiones e implicaciones.** Rafael Moreno Izquierdo
- 93/2008. **Valoración de la Declaración de Lima, V Cumbre UE-América Latina y Caribe.** José Manuel García de la Cruz.
- 94/2008. **El proyecto de Liga de Democracias de McCain: implicaciones para la política exterior española.** Manuel Iglesias Cavicchioli y Vicente Palacio.
- 95/2008. **Las capacidades de la Unión Africana en misiones de gestión de crisis y recomendaciones para España.** Manuel de la Rocha Vázquez y Borja Lasheras.
- 96/2008. **El papel de España en el ámbito multilateral de la cooperación al desarrollo.** Jose Manuel Domínguez y Katty Cascante Hernández.
- 97/2008. **Sudáfrica, un socio imprescindible para España en África. Propuestas de acción ante la Cumbre UE-Sudáfrica.** Manal Warde.
- 98/2008. **Tras la Cumbre de Janty-Mansiysk: perspectivas de las relaciones entre Europa y Rusia.** Javier Morales Hernández.