

**Christian Freres**

## **La cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la asociación Unión Europea-América Latina y Caribe**

Las cumbres internacionales casi siempre provocan mucha desilusión (excepto entre los cínicos, algunos diplomáticos hiperrealistas y los indiferentes). En este sentido, no defraudó la II Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe, celebrada en Madrid los días 17 y 18 de mayo de 2002. La gran mayoría de los analistas independientes son escépticos si no son abiertamente críticos sobre los resultados de este foro entre los líderes de las dos regiones.

Sería cómodo seguir en la misma línea negativa, pero es necesario y oportuno equilibrar esos criterios con otros elementos más positivos o favorables, al menos “en potencia”. En suma, aquí se pretende ofrecer un balance preliminar de la cumbre, reconociendo que es prematuro dar opiniones definitivas al respecto, en gran medida porque las cumbres no son más que pasos en un largo camino en la construcción de una verdadera asociación birregional.

### **Las relaciones hasta ahora**

Esta última reflexión nos servirá para situar el tema. Aquí no pretendemos recorrer otra vez las relaciones entre América Latina y la Unión Europea durante las dos últimas décadas, pero es evidente que éstas han progresado mucho en ese período.

do. Para algunos, no han avanzado suficientemente, pero, siendo honestos, y tomando en cuenta el modesto punto de partida a principios de los años setenta, no se puede negar que ha habido un salto cualitativo y cuantitativo importante en esta relación<sup>1</sup>.

Es cierto que el ritmo de transformación de estas relaciones en los últimos dos o tres años no se acerca a la intensidad observada entre mediados de los ochenta y fines de los noventa. Ello se debe por una parte a que una vez logrado cierta “normalización” –a través de los acuerdos de cooperación, el aumento en los vínculos reales y los diversos mecanismos de diálogo político institucionalizado–, los cambios y las novedades en cualquier relación tienden a reducirse. Por otra parte, se explica por los problemas internos y externos que cada región enfrenta y que aminoran la capacidad de reforzar los lazos mutuos. Además, la agenda birregional se centra en temas cada vez más complicados, como el comercio, la deuda externa, el narcotráfico, sobre los cuales los consensos son más difíciles. En suma, a partir de ahora no debemos esperar grandes avances espectaculares, sino transformaciones más pausadas. Las cumbres

---

<sup>1</sup> Por sólo mencionar unos datos significativos, si nos referimos al comercio, vemos que los flujos de bienes y servicios entre la Comunidad Europea y América Latina en 1970 no llegaban a los US\$ 9.000 millones, y al final de los noventa sumaron cerca de 90.000 millones de dólares. Similarmente, en cuanto a la ayuda al desarrollo, en el año 1980 solo alcanzaba unos 500 millones de dólares, mientras en 1998 llegó a más de 2000 millones. Las inversiones directas experimentaron una importante explosión en los años noventa. Si observamos otros indicadores como turismo, llamadas telefónicas, venta de artículos culturales, números de vuelos transatlánticos, etc., veremos una intensificación notable en este período.

deberían marcar el ritmo de dichos cambios.

### **Las cumbres: ¿elementos dinamizadores de las relaciones?**

Empieza a surgir una literatura que cuestiona el valor de las cumbres internacionales (ver Sanhueza 1999). El argumento central de las personas que defienden esta visión es que la proliferación de estas reuniones presidenciales supera la capacidad de cualquier Estado de prepararse bien los temas, tener posiciones definidas y consensuadas internamente, participar en la elaboración de textos y hacer un seguimiento sistemático de los compromisos asumidos.

Así, el margen de utilidad de cada nueva cumbre tiende a bajar rápidamente. Por ello, abunda más la retórica vacía que los resultados y los planes concretos, y se esta produciendo cierto desgaste del sistema multilateral.

Sin llegar a estos extremos, es evidente que los escépticos tienen algo de razón. Pero, también debemos ver las cumbres como parte necesaria (pero no suficiente en sí mismas) de un proceso de construcción de algo más grande, sin que eso llegue algún día a una verdadera “asociación estratégica”.

Entonces, ¿cuáles son las virtudes de las cumbres? En primer lugar, que existen. Es decir, que haya una oportunidad, por breve que sea, en la cual los líderes de ambas regiones están concentrados en cómo mejorar sus relaciones. En este mundo globalizado donde tantos temas, agendas y relaciones bilaterales o multilaterales compiten por la atención de los gobernantes, eso no es poca cosa. Las reuniones ministeriales, como el diálogo político institucionalizado entre la UE y el Grupo de Río, tienden a abordar cuestio-

nes más coyunturales, pero existe el peligro de que pierdan su utilidad si las partes no tienen una implicación al más alto nivel cada cierto tiempo.

En segundo lugar, las cumbres crean una dinámica complementaria de actividades no necesariamente estructuradas, que tienden a reforzar los lazos birregionales. Esta tendencia no sólo se observa en los ámbitos oficiales, sino también entre una crecientemente amplia y diversa gama de actores privados. Además, parece que ha aumentado su intensidad entre la primera cumbre y la segunda. Sin estos encuentros presidenciales, sin duda no se lograría movilizar a la mayoría de estas entidades, sean oficiales o no gubernamentales. Es cierto que seguimos en la fase inicial de las cumbres euro-latinoamericanas/caribeñas, por lo que con su consolidación, esta actividad paralela tenderá a reducirse, pero también observaremos seguramente una institucionalización de algunas iniciativas que en su primer momento fueron concebidas como acciones puntuales y sólo orientadas hacia una cumbre específica. Esto parece haber ocurrido con los encuentros entre organizaciones no gubernamentales (ONG) de desarrollo, entre empresas, y entre otras entidades de ambas regiones.

Tercero, el que haya cierta regularidad en la celebración de las cumbres permite establecer metas –más o menos concretas– y desde fuera del sistema, y tener puntos de referencia claves para valorar los avances –o retrocesos– en las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe. Esto ocurre con el tema de los acuerdos de cuarta generación. En Río se anunció la próxima firma del acuerdo con México, lo cual se produjo poco después, y en Madrid se organizó una reunión bilateral para analizar el progreso en las relaciones. Por el contrario, en la primera cumbre se estableció una agenda de negociaciones entre la

UE y los países de Mercosur, pero éstas no habían avanzado suficientemente en el momento de celebrar la segunda cumbre que dedicó un espacio a estudiar cómo impulsar las conversaciones.

Por último, las cumbres constituyen una pieza pequeña pero no irrelevante en la construcción de un sistema multilateral más fuerte y más representativo. Se trata, sin duda, de un beneficio difuso y de largo plazo, pero en estos momentos en que aumentan las tendencias unilateralistas, las cumbres resultan ser uno de los pocos mecanismos existentes para desarrollar “otro mundo posible”.

### **La cumbre de Madrid**

El encuentro birregional de Madrid ha mantenido los tres ejes de la Cumbre de Río de Janeiro –diálogo político, relaciones económicas y cooperación al desarrollo– pero introduce cambios en la estructura de las reuniones. Por un lado, se acorta la cumbre birregional a solo un día, con otro día dedicado a encuentros entre la UE y los países o subregiones de América Latina. Por otro, se designaron ponentes de ambas regiones para liderar las discusiones temáticas, lo que ha facilitado debates más ágiles, algo difícil de lograr con tantos líderes internacionales.

Además, hubo cambios en cuanto a los documentos producidos. En Río se aprobaron dos textos, uno declarativo y el otro de “prioridades para la acción”. Se logra aumentar un poco el nivel de concreción de los documentos acordados en Madrid, salvo en el “Compromiso de Madrid”, que es muy parecido a la “Declaración de Río”. La novedad principal en la segunda cumbre fue el “Documento de Trabajo. Cumbre de Madrid UE-ALC: Valores y Posiciones Comunes”, que resume la convergencia birregional alrededor

de 83 puntos organizados en tres ámbitos: político; económico; y el cultural/educativo/científico/tecnológico/social y humano. Además, en un ejercicio inicial de seguimiento del encuentro anterior, se preparó un “Informe de Evaluación” que resume el estado de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, repasa los avances en la cooperación desde la primera cumbre, y presenta algunas recomendaciones generales para el futuro. Si bien este último texto presenta alguna información nueva, no es un análisis ni muy profundo ni muy objetivo, ya que no reconoce importantes deficiencias y no explica los diversos incumplimientos.

Más allá de estas cuestiones, la noticia más importante de esta cumbre fue la firma del acuerdo de asociación entre la UE y Chile, que no es estrictamente un logro del evento. Lo que es evidente es que la celebración de esta alta reunión dio un impulso a los negociadores que veían la cumbre como un marco incomparable para hacer un acto formal. El gobierno español, organizador del evento, puso especial empeño en este objetivo, consiguiendo limar algunas dificultades técnicas que surgieron en la última fase de negociación.

En cuanto a las relaciones con otros países y subregiones, no se presentaron avances significativos. La reunión con los socios de Mercosur terminó sin proponer una fecha final de las negociaciones para la firma de un acuerdo de asociación con la UE, tal y como quisieron los sudamericanos, aunque se llegó a concretar un nuevo encuentro para buscar formas de avanzar. Por su parte, la UE no cedió en su posición de condicionar estas negociaciones a los progresos en la ronda global iniciada por la Organización Mundial de Comercio.

Los países centroamericanos y andinos se sintieron particularmente defraudados

dos porque su interés por iniciar unas negociaciones para un acuerdo de asociación fue rechazado por la Unión Europea. Ésta propone un paso intermedio que podríamos denominar acuerdo de cooperación tipo “tercera generación plus” o “cuarta generación menos”, ya que no supone una mejora significativa con respecto a los acuerdos actuales. Por su parte, en la reunión bilateral con México se estudiaron formas de dar más vida a la asociación UE-México, que, después del entusiasmo al principio, parece haber caído en cierto estancamiento, especialmente en ámbitos no económicos.

Por otro lado, se aprovechó el marco del encuentro de Madrid para anunciar varios nuevos programas de cooperación que han surgido en parte del proceso de cumbres euro-latinoamericanas. De ellos, cabe destacar el programa ALIS para iniciativas birregionales en el ámbito de la sociedad de la información, y ALBAN, un programa de becas para que latinoamericanos puedan estudiar en universidades de la Unión Europea. También se anunció, pero sin dar detalles una llamada “iniciativa social” UE-AL que debe concretarse próximamente. De manera complementaria, un mes antes la Comisión Europea publicó su estrategia regional que explica sus prioridades, describe los programas nuevos y establece objetivos y marcos presupuestarios generales para el período 2002-2006.

### **Valoraciones de la cumbre y pasos futuros**

Finalizamos este breve análisis de la Cumbre de Madrid con algunas valoraciones generales de este encuentro de líderes birregionales. Lo primero que se puede destacar es que el énfasis temático de cada región fue bastante diferente, lo cual no

deja de ser lógico ya que se trata de zonas con realidades socio-políticas y económicas dispares. Sin embargo, esas divergencias de fondo se combinaban con otros factores más o menos coyunturales con el resultado de que para algunos observadores era un “mal momento” para celebrar una cumbre<sup>2</sup>.

En cualquier caso, en Madrid se evidenciaba un diálogo con desinterés desigual por cada parte, dependiendo del tema. La Unión Europea, con España marcando las pautas ya que ostenta la presidencia del Consejo durante el primer semestre de 2002, se centró en cuestiones políticas principalmente, destacando su preocupación por aspectos relacionados con la seguridad —i.e., terrorismo—, la democracia y la estabilidad política en América Latina. En el ámbito económico, con la excepción del acuerdo con Chile, la tónica ha sido de suma cautela y falta de compromisos, en gran parte por resistencias francesas. Ello se evidenciaba en particular en relación al caso de Argentina donde la UE aportaba muchos consejos pero ninguna promesa de apoyo financiero. Parecía, además, que la UE estaba más preocupada por las tendencias proteccionistas en política económica de Washington que por intentar dar contenido a la asociación estratégica birregional. Otro tema político no previsto, la inmigración, invadió la agenda debido a un reportaje en la prensa española que sugería que la UE iba a exigir visados a todos los países latinoamericanos. Esto fue negado rápidamente, pero provocó malestar en las delegaciones de varios estados latinoamericanos y caribeños.

<sup>2</sup> Ése fue el título de un artículo de opinión de Andrés Oppenheimer en *El Nuevo Herald* de Miami (13 de mayo de 2002).

Por su parte, los países latinoamericanos enfatizaron temas económicos y sociales. En especial, se repitió varias veces la necesidad de que la UE abriera su mercado más a los bienes provenientes de la otra región. Los centroamericanos y andinos buscaron un compromiso más ambicioso de la UE, pero recibieron una respuesta poco satisfactoria, mientras que el Mercosur tuvo que aguantar críticas europeas por la falta de profundidad de su proceso de integración.

No obstante, las dos regiones lograron converger alrededor de varios temas. Uno fue la importancia de fortalecer el sistema multilateral. No hubo propuestas muy concretas al respecto, pero las dos partes incluyeron en la declaración final una denuncia al unilateralismo, una referencia poco disimulada a Estados Unidos. También se incluyeron las menciones “estándar” sobre la importancia de la democracia, los derechos humanos y la sociedad civil, entre otros.

Con relación al último tema, la participación de la sociedad civil y otros actores privados, ésta ha sido relativamente activa en foros anteriores a la Cumbre de Madrid. No obstante, al igual que ocurrió en la primera cumbre, no se crearon mecanismos institucionales para asegurar que sus reflexiones y conclusiones pudiesen contribuir a los debates entre los estados de la UE, América Latina y el Caribe.

De los ejes prioritarios señalados por la Comisión Europea, y ratificados posteriormente por el Consejo, hubo uno que apenas recibió atención. Se trata del diálogo social, sobre el cual el propio Comisario de Relaciones Externas, Chris Patten, reconoció que era un tema pendiente.

Este último hecho, unido a la escasa participación de las sociedades, y los problemas internos de cada región ha restado credibilidad a estas cumbres. Muchos latinoamericanos admitieron una profunda

decepción con los resultados, mientras, con la excepción de España, la Cumbre de Madrid fue un hecho de poco interés público en la Unión Europea (confirmado en una cobertura mediática bastante limitada).

Finalmente, si se quiere avanzar realmente en éstas relaciones, será imprescindible crear mecanismos más permanentes de seguimiento de los compromisos. El “sistema” actual consiste básicamente en preparar los textos en los últimos meses antes del encuentro. La agenda fue prácticamente decidida cuatro meses antes, y se inició la redacción de los documentos más o menos al mismo tiempo, además sin el más mínimo esfuerzo por ser transparentes. No es factible basar una asociación birregional únicamente en el trabajo de funcionarios y diplomáticos; es preciso implicar a las sociedades de alguna manera. Éste es uno de los grandes desafíos para los años próximos. Por otro lado, casi todos los programas anunciados son iniciativas europeas, financiadas y gestionadas por la UE, lo cual no permite hablar de una verdadera birregionalidad de las relaciones. En suma, quedan muchos retos por delante y habría que ponerse a trabajar en cada uno de ellos inmediatamente. En 2004 hay una nueva cita en México con la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe; para entonces sería necesario poder demostrar avances significativos que se pueden vincular directamente al proceso de las cumbres.

De no ser así, las relaciones birregionales podrían acabar como los recientes campeonatos mundiales de fútbol en Japón y Corea. El tradicional predominio euro-latinoamericano en este deporte —que ha contribuido sin duda a acercar las regiones en otros ámbitos más importantes— va desapareciendo, pero ambas zonas no quieren reconocer este hecho todavía. En cuanto a la asociación birregional, es

momento para exigir mayor realismo pero también mayor compromiso para evitar caer en la irrelevancia.

### Algunas referencias de utilidad

- Celare (2002): *II Cumbre América Latina y el Caribe-Unión Europea en un mundo global. Aportes para una carta de navegación común*. Santiago de Chile: Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa.
- Crawley, Andrew; Jessen, Anneke; Katona, Andrew, y Mark Reedy (2002): *Integración y Comercio en América Latina. Número especial sobre las relaciones económicas de América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Nota Periodica* (mayo). Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Comisión Europea (2002): “Informe Estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006”, Bruselas (abril).
- Comisión Europea (2002): Sitio de Internet para la Cumbre: <europa.eu.int/comm/world/lac/>.
- Comité Económico y Social (2002): “Dictamen del CES sobre las relaciones entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe,” Bruselas (21 de febrero), (REX/068).
- Ebert Stiftung, Friedrich *et al* (2002): *Hacia la Segunda Cumbre Europa - América Latina. Recomendaciones desde la perspectiva alemana*. Caracas: Nueva Sociedad.
- Forum Euro-Latinoamericano (2002): “O Novo Multilateralismo e as Cimeiras UE-ALC. Documento base para discussão”. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- Gratius, Susanne (2002). “América Latina y Europa ante la Cumbre de Madrid: Intereses, conflictos y Expectativas”. En: *Europa-América Latina, Análisis e Informaciones N° 6*. Rio de Janeiro: Fundación Konrad Adenauer y Programa de Estudios Europeos, Universidade Federal de Rio de Janeiro.
- Parlamento Europeo (2002): “Cumbre UE/América Latina (Madrid 17/18 de mayo de 2002). Resolución del Parlamento Europeo sobre los resultados de la IIª Cumbre UE-América Latina” (30 de mayo, PE 319.107).
- Red de Cooperación Euro-Latinoamericana/RECAL (2002): *De Río a Madrid: Reflexiones y propuestas para la Asociación Unión Europea-América Latina y el Caribe*. Documento de trabajo. Madrid: RECAL 04/2002.
- RECAL (2002): sitio de Internet con documentos, información y enlaces relevantes: <www.recalnet.org>.
- Sanhauja, José Antonio (2002): “La Unión Europa y América Latina y el Caribe: una asociación estratégica para la democracia, el desarrollo y la lucha contra la pobreza”. Madrid: Intermón-Oxfam.
- Sanhueza, Raúl (1999): “Las cumbres iberoamericanas. Una visión latinoamericana”. En *Síntesis*, Madrid, N° 31-32, pp. 59-74.
- Stevens, Willy (2002): “América Latina y la UE. Segunda cumbre entre regiones”. En: *Política Exterior*, Madrid, N° 87, mayo-junio, pp. 33-43.
- Vacchino, Juan Mario (2002): “Hacia la segunda cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe”. En: *Capítulos del SELA*, Caracas, N° 64, enero-abril.
- Varios Autores (2001): “España ante la Segunda Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe”. En: *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, Barcelona, N° 54-55. Artículos disponibles en: <www.cidob.org.>.

*Christian Freres es director de Investigación de AIETI (Madrid), y coordinador español de RECAL (Red de Cooperación Eurolatinoamericana).*