



Salvador de Madariaga Institute

De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones Unión Europea-América Latina

-José Antonio Sanahuja



Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series
Vol. 2 No.6
April 2003

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series

The Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series is produced by the Jean Monnet Chair of the University of Miami, in cooperation with the Miami European Union Center.

These monographic papers address issues relevant to the ongoing European Convention which will conclude in the Spring of 2003. The purpose of this Convention is to submit proposals for a new framework and process of restructuring the European Union. While the European Union has been successful in many areas of integration for over fifty years, the European Union must take more modern challenges and concerns into consideration in an effort to continue to meet its objectives at home and abroad. The main issues of this Convention are Europe's role in the international community, the concerns of the European citizens, and the impending enlargement process. In order for efficiency and progress to prevail, the institutions and decision-making processes must be revamped without jeopardizing the founding principles of this organization. During the Convention proceedings, the Jean Monnet/Robert Schuman Papers will attempt to provide not only concrete information on current Convention issues but also analyze various aspects of and actors involved in this unprecedented event.

The following is a list of tentative topics for this series:

1. The challenges of the Convention: the ability to govern a supranational Europe or the return to intergovernmental cooperation?
2. How will the member states figure in the framework of the Convention?
3. The necessity to maintain a community method in a wider Europe.
4. Is it possible for the member states to jeopardize the results of the Convention?
5. The member states against Europe: the pressures on and warnings to the Convention by the European capitals.
6. Is it possible that the Convention will be a failure? The effects on European integration.
7. Similarities and differences between the European Convention and the Philadelphia Convention of 1787.
8. The role of a politically and economically integrated Europe in the governance of the world.
9. How important is European integration to the United States today?
10. The failure of a necessary partnership? Do the United States and the European Union necessarily have to understand each other? Under what conditions?
11. Is it possible to conceive a strategic partnership between the United States, the European Union and Russia?
12. Russia: a member of the European Union? Who would be interested in this association?

Miami European Union Center
University of Miami
1531 Brescia Avenue
Coral Gables, FL 33146-3010
Phone: 305-284-3266; Fax: 305-284-4875
E-Mail: jroy@miami.edu
Webs: www.miami.edu/international-studies/euc
www.euroy.org; www.miamieuc.org

Jean Monnet Chair Staff:
Joaquín Roy (Director)
Aimee Kanner (Associate Director)
Mariela Arenas (Editor)
Roberto Domínguez (Research Assistant)
Nouray Ibyamova (Research Assistant)

**De Río a Madrid: límites y posibilidades de las relaciones
Unión Europea-América Latina**

José Antonio Sanahuja *

The Jean Monnet Chair
University of Miami
Miami, Florida
April 2003

* José Sanahuja es Profesor de relaciones internacionales de la Universidad Complutense de Madrid.
sanahuja@cps.ucm.es

DE RIO A MADRID: LIMITES Y POSIBILIDADES DE LAS RELACIONES UNION EUROPEA-AMERICA LATINA⁺

El pasado mes de mayo, durante el semestre de la Presidencia española de la Unión Europea, se celebró en Madrid la II Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe. Esta reunión debería haber proporcionado un nuevo impulso político a la “Asociación Estratégica” que ambas regiones acordaron en la I Cumbre, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999. Sin embargo, a pesar del tono complaciente de las declaraciones oficiales, la Cumbre de Madrid parece confirmar que Latinoamérica ha perdido importancia en las relaciones exteriores de la Unión Europea, y que ésta ha abandonado la estrategia interregionalista del decenio anterior, que pretendía establecer un marco de relación privilegiado entre ambas regiones. Las exigencias de la ampliación al Este, el compromiso europeo con las negociaciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC), y la primacía de la seguridad en la agenda internacional tras los atentados del 11 de septiembre son algunos de los factores que explican el estancamiento de las relaciones eurolatinoamericanas en sus tres ámbitos más relevantes: el diálogo político, la cooperación al desarrollo y las cuestiones comerciales.

El acervo común de las relaciones

Las “Cumbres” de Río y Madrid tienen antecedentes sólidos. Desde los años setenta, la Unión Europea y América Latina han establecido una tupida red de relaciones políticas y económicas, en las que también ha estado presente la sociedad civil. La incorporación de España y Portugal a las Comunidades Europeas fue un catalizador de ese proceso, al introducir en las instituciones comunitarias una nueva sensibilidad iberoamericana. Ese acercamiento ha permitido que América Latina diversifique sus relaciones exteriores, de forma que la Unión Europea se ha convertido en un eficaz “contrapeso” de la tradicional hegemonía estadounidense.

Las motivaciones, sin embargo, han cambiado. En los años setenta y ochenta la agenda estuvo dominada por problemas políticos y de seguridad: la lucha contra las dictaduras, la transición democrática, y la búsqueda de salidas negociadas para los conflictos centroamericanos. Los movimientos de solidaridad tuvieron un papel destacado en la creciente implicación europea en una región que siempre tuvo a Estados Unidos como referencia casi única en sus relaciones exteriores. Sin embargo, también hubo razones de “realpolitik”, pues la crisis centroamericana, como otros conflictos regionales de la guerra fría, podía afectar negativamente a la seguridad europea, al incrementar la tensión entre las dos superpotencias. La convergencia de visiones y

⁺ Este trabajo se basa en la ponencia presentada en la conferencia "Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina", organizada por el Instituto de Estudios de la Integración Europea del ITAM y el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México (México DF, 26 de noviembre de 2002) y ha sido publicado como *working paper* del Observatori de Política Exterior Europea del Institut Universitari d'Estudis Europeus (Universitat Autònoma de Barcelona). El autor agradece los comentarios a este texto de Celestino Arenal, Esther Barbé, Jordi Bacaria, Javier Fernández, Anthony Gooch, Erika Ruiz Sandoval, José Ángel Sotillo y Madeleine Tuibinga.

objetivos en esa agenda política facilitó la aparición de las diversas plataformas de diálogo y concertación por las que han discurrido las relaciones birregionales desde los años setenta, y las sucesivas “generaciones” de acuerdos de cooperación firmados desde entonces.¹

El aislamiento internacional de los regímenes autoritarios de la década de los setenta, la condena de las violaciones de los derechos humanos y el apoyo a los procesos de transición y consolidación democrática de los ochenta se encuentran, sin duda, en el haber de esas relaciones. También contribuyeron de forma decisiva a la creación de los espacios políticos en los que se llevaron a cabo las negociaciones de paz en Centroamérica y en especial a los procesos de Contadora y Esquipulas. Los logros no se limitan a América Latina. Las relaciones también contribuyeron a consolidar la incipiente política comunitaria de cooperación al desarrollo y la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior, antecesora de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea; y con ello, la proyección de la Unión Europea como incipiente actor internacional en el mundo de la posguerra fría.

En este periodo, sin embargo, las relaciones económicas han sido un terreno de desacuerdos. Las demandas latinoamericanas de acceso al mercado y de alivio de la deuda no encontraron respuesta por parte de la Comunidad y de sus Estados miembros, que optó por remitirlas a otros foros multilaterales, como el GATT o el “Club de París”. En la práctica, la ayuda fue el único instrumento económico para respaldar el diálogo político y los objetivos acordados en materia de desarrollo y lucha contra la pobreza. De hecho, en las relaciones con América Latina la ayuda económica ha sido a menudo una “política de sustitución”, ya que permitía sortear, con un coste muy bajo, las demandas latinoamericanas de acceso al mercado y de eliminación del proteccionismo comunitario. Por otro lado, las instituciones comunitarias, sin poderes para desplegar una “verdadera” política exterior, utilizaron la ayuda y en general sus competencias externas en materia comercial y de desarrollo, como soporte y vehículo de dicha política, tejiendo una amplia red de acuerdos y de relaciones políticas y diplomáticas con países terceros, y entre ellos, con América Latina.

Se trataba, además, de un modelo de relación más limitado del que se estableció con los países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP) signatarios de los Convenios de Lomé. A diferencia de Lomé, los acuerdos de cooperación con América Latina no incluían preferencias comerciales estables, ya que el acceso de las exportaciones latinoamericanas al mercado europeo ha estado regulado por el Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), un instrumento de carácter unilateral y temporal. La ayuda económica tampoco era contemplada por estos Acuerdos y se otorgaba de manera discrecional por la Comisión Europea, y aunque aumentó, siguió siendo inferior a la que se concedió a otras regiones. América Latina, en suma, permaneció en los escalones más bajos en las relaciones de la Comunidad con los países en desarrollo, y las relaciones se caracterizaron por un notable desequilibrio entre el compromiso político y el contenido económico y comercial.

¹ Conferencias Interparlamentarias Parlamento Latinoamericano-Parlamento Europeo, que se celebran desde 1974; “Diálogo de San José” con los países centroamericanos, que comienza en 1984; diálogo con los países andinos, iniciado en 1985; diálogo Unión Europea-Grupo de Río, que se abre en 1987 y se institucionaliza en 1990; y las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno Unión Europea-América Latina y el Caribe de Río de Janeiro (1999) y Madrid (2002).

La estrategia “interregionalista” de los noventa: en busca de una relación preferencial

Con la “oleada” democratizadora de los ochenta, las negociaciones de paz en Centroamérica y la desaparición del conflicto bipolar, las motivaciones políticas y de seguridad quedaron en segundo plano. En los años noventa aparecen nuevos intereses económicos, propiciados por el visible incremento de las exportaciones y la inversión europea en América Latina, las privatizaciones realizadas en el marco de las políticas del “Consenso de Washington”, y el atractivo de los “mercados ampliados” que ofrecían los nuevos esquemas de integración regional, en especial Mercosur y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), en el que México representaba una vía de acceso al vasto mercado de Estados Unidos.²

La Unión Europea, que tras el Tratado de Maastricht había reforzado su capacidad de acción conjunta en el exterior, lanzó en 1994 una nueva estrategia para las relaciones con América Latina.³ En ella se reconocían esos intereses, y en especial el temor a que el TLCAN, al igual que el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), pudieran situar a los inversores europeos en desventaja, e inducir un efecto “desviación de comercio” que redujera la cuota de mercado europea en beneficio de Estados Unidos. Unos temores que no eran infundados, pues entre 1995 y 2000, según datos de Eurostat, la participación de la Unión Europea en las importaciones de América Latina y el Caribe descendió del 12,5% al 10%, y la participación de la Unión Europea en las exportaciones latinoamericanas descendió del 12,95% al 8,5%.

Estos objetivos, y en particular el intento de contrarrestar el proyecto del ALCA, deben entenderse como expresión del “nuevo regionalismo”, que tanto en América Latina como en la Unión Europea se ha convertido en una estrategia atractiva para mejorar la inserción internacional y dar respuesta a los desafíos de la seguridad, la gobernación y el desarrollo económico y social en el difícil contexto de la posguerra fría y la globalización económica, y en especial, de la incertidumbre que se deriva de un escenario internacional “triádico”, con tres polos económicos dominantes, y en el que

² Susan KAUFMAN y Françoise SIMON (eds.) (1995), *Europe and Latin America in the World Economy*, Boulder (Col., USA): Lynne Rienner Publishers. Ver también José Angel SOTILLO (2000), “Las relaciones Unión Europea-América Latina. El cambio del olvido a la asociación”, VV AA, *Cursos de derecho internacional público y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz 1999*, Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, pp. 99-134.

³ La nueva estrategia de la Unión Europea hacia América Latina y el Caribe fue debatida en los Consejos de Corfú (junio de 1994), Essen (diciembre de 1994) y Madrid (diciembre de 1995), y quedó reflejada en el *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, y las comunicaciones de la Comisión Europea, *Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto de Mercosur*, COM(94) 428 final, 19 de octubre de 1994; *Hacia una profundización de las relaciones entre la Unión Europea y México*, COM(95) 03 final, 8 de febrero de 1995; *Hacia un fortalecimiento de las relaciones entre la Unión Europea y Chile*, COM(95) 232 final, 31 de mayo de 1995; *Comunicación de la Comisión al Consejo relativa a la renovación del diálogo de San José entre la Unión Europea y Centroamérica*, COM(95) 600 final, 29 de noviembre de 1995; *Comunicación sobre la situación y la evolución económica y política de Cuba, y una propuesta para establecer un diálogo entre la Unión Europea y Cuba*, COM(95) 306 final, 28 de junio de 1996; y desde una perspectiva regional, la Comunicación de la Comisión *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación. 1996-2000*, COM(95) 495 final, 23 de octubre de 1995, y la *Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social, sobre una nueva Asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, COM(1999) 105 final, marzo de 1999, elaborada de cara a la Cumbre de Río de Janeiro.

están en revisión las reglas y los marcos multilaterales que rigen el acceso a los mercados, el capital y la tecnología.⁴

La nueva estrategia, que debía mucho a la diplomacia española y a la actuación del Vicepresidente de la Comisión responsable de las relaciones con América Latina, Manuel Marín, fue aprobada por el Consejo en octubre de 1994. Como objetivo primordial, planteaba establecer una “asociación” basada en los acuerdos “de tercera generación” ya existentes, y en nuevos acuerdos “de cuarta generación” con los “mercados emergentes” de América Latina, reconociendo los progresos realizados por los esquemas de integración regional. Estos últimos acuerdos incluirían un diálogo político orientado al fomento de la democracia y los derechos humanos; programas de “cooperación económica avanzada” que reflejaran el mayor avance relativo de estas economías; y el compromiso de iniciar negociaciones conducentes al establecimiento de áreas de libre comercio.

Se trataba de una estrategia “interregionalista”, que pretendía instaurar una relación de carácter preferencial entre ambas regiones, adaptada a cada grupo subregional, a través de marcos específicos de relación política y, en lo referido a los aspectos económicos y comerciales, más favorable que la establecida en marcos multilaterales como el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y posteriormente la OMC.⁵ El momento elegido para lanzar esa estrategia no podía ser más propicio: la ampliación al Este aún quedaba lejos, y en fechas cercanas se habían cerrado las negociaciones de la “Ronda Uruguay” del GATT, dando paso a un escenario favorable para la profundización de acuerdos de integración regional, y para el establecimiento de relaciones privilegiadas entre grupos regionales, y en particular entre la Unión Europea y América Latina, a través de acuerdos de libre comercio con grupos regionales o con países concretos de la región.

Aunque sin compromisos respecto a método y calendario, la creación de zonas de librecambio era el objetivo principal de los acuerdos “de cuarta generación” que la Unión Europea suscribió entre 1995 y 1997 con Mercosur, Chile y México.⁶ Esa meta

⁴ Sobre el “nuevo regionalismo” y su influencia en las relaciones internacionales, y en especial, en el caso de América Latina, ver Gordon MACE y Jean-Philippe THÉRIEN (eds.) (1996), *Foreign Policy and Regionalism in the Americas*, Boulder (CO), Lynne Rienner; Francisco ALDECOA y Noé CORNAGO (1998), “El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 50, nº 1, pp. 59-113; José Antonio SANAHUJA (1998), “Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997”, en José A. SANAHUJA y José Angel SOTILLO (coords.), *Integración y desarrollo en Centroamérica. Más allá del libre comercio*, Madrid, Los libros de la catarata, pp. 13-58; William COLEMAN y Geoffrey R.D. UNDERHILL (eds.) (1998), *Regionalism and Global Economic Integration*, Londres, 1998; Jean GRUGEL y Will HOUT (eds.) (1999), *Regionalism across the North-South Divide. State Strategies and Globalization*, Londres, Routledge; y Josep IBAÑEZ (2000), “El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* nº 1 (<http://www.reei.org>).

⁵ Sobre este “interregionalismo”, ver Heiner HANGGI (2000), *Interregionalism. Empirical and Theoretical Perspectives*, Presentado en el taller “Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas”, Los Angeles, 18 de mayo (mimeo); y Jean GRUGEL (2002), *Spain, the European Union and Latin America: Governance and Identity in the Making of the New Inter-Regionalism*, Madrid, Real Instituto Elcano, noviembre (Disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org/>). En lo referido a la Unión Europea y Mercosur, algunos autores hablan de “birregionalismo”: ver Susanne GRATIUS (2002), *EU-Mercosur as a Learning Experience of Bi-Regionalism*, Hamburgo, IIK (mimeo).

⁶ Un análisis detallado de estos acuerdos respecto a “generaciones” anteriores en Celestino ARENAL (1997), “Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución,

generó amplias expectativas en América Latina, pues por primera vez se abría la posibilidad de acceder al mercado europeo, superando el tradicional proteccionismo comunitario.⁷ Con los nuevos acuerdos se podría superar un modelo de relación económica clásica de “ayuda sin comercio” (*aid, not trade*), muy limitado respecto a unas intensas relaciones políticas que, como se indicó, habían tenido gran relevancia para las transiciones a la democracia y los procesos de paz.⁸

La estrategia, en ese marco interregionalista, pretendió responder a la heterogeneidad de la región, ofreciendo esquemas de relación diferenciados según el grado de desarrollo de cada grupo regional, o de países no insertos en ningún grupo, como Chile. Sin embargo, con ello se configuró un enfoque selectivo y un modelo de relación “de varias velocidades” o de “geometría variable”, siendo el atractivo comercial e inversor y los intereses económicos los factores que, a la postre, han determinado el alcance y la intensidad de las relaciones y la importancia relativa que se otorga al diálogo político y a los principios en los que éste se fundamenta, reservando el nuevo modelo de “asociación” y los acuerdos más avanzados para los “mercados emergentes” de Mercosur, México y Chile, en los que los intereses económicos son mayores.

En ese modelo de “dos velocidades” Centroamérica y el Grupo Andino quedaban situados en una posición menos favorable. En el ámbito económico, las exportaciones de ambas regiones siguieron reguladas por las preferencias arancelarias que la Unión Europea otorgó en 1990 a los países andinos, y en 1991 a los países centroamericanos. Aunque suponían una mejora considerable respecto del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG), aplicado a los países en desarrollo “no asociados” de Asia y Latinoamérica, se trataba al igual que éste de unos regímenes de acceso al mercado de carácter unilateral, temporal y extraordinario, y excluían productos de gran importancia para ambas subregiones, como el plátano.

balance y perspectivas”, *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* nº 1, otoño-invierno, pp. 111-139. Véase también el estudio del Instituto para las Relaciones Europeo-Latinoamericanas (1997), *Los Acuerdos de Tercera Generación entre la UE y América Latina: ¿Plataforma para un nuevo tipo de cooperación?*, Madrid: IRELA, abril. Sobre el acuerdo con Mercosur, Francisco ALDECOA (1995), “El Acuerdo entre la Unión Europea y el Mercosur en el marco de la intensificación de las relaciones entre Europa y América Latina”, *Revista de Instituciones Europeas* vol. 22, pp. 742-768, y Marie Françoise DURAND, Paolo GIORDANO y Alfredo VALLADAO (eds.) (2000), *Towards an Agreement Between Mercosur and Europe*, París, Presse de Sciences Politiques; sobre México, José Antonio SANAHUJA (2000), “Trade, Politics, and Democratization: The 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 42, nº 2, verano, pp. 35-62, y Alicia LEBRIJA y Stephan SBERRO (Coords.) (2002), *México-Unión Europea. El Acuerdo de Asociación económica, concertación política y cooperación*, México, Instituto de Estudios de la Integración Europea/ITAM/Porrúa.

⁷ Sobre esta cuestión ver José Antonio SANAHUJA (2000), “Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales”, Cástor DIAZ BARRADO y Carlos FERNÁNDEZ LIESA (coords.), *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales*, (23-25 de septiembre de 1999), Madrid, BOE/AEPDIRI, 2000, pp. 283-298.

⁸ José Antonio SANAHUJA (1994), “Relations between the European Community and Central America in the 1990’s: Continuity, Reactivation or Change?”, Kees BIEKART y Martin JELSMA (eds.), *Peasants beyond Protest in Central America. Challenges for ASOCODE, Strategies towards Europe*, Ámsterdam, Transnational Institute (TNI), pp. 141-207, y Edelberto TORRES-RIVAS (1995), “Las metamorfosis de una relación de amistad: los diez años del Proceso de San José”, en IRELA, *Anuario de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas 1994*, Madrid, IRELA, pp. 85-123.

En lo referido al diálogo político, se decidió renovar las relaciones con ambos grupos, pero no hubo cambios respecto al marco institucional, basado en los acuerdos “de tercera generación”. Con el Grupo Andino se estableció desde 1996 un diálogo ministerial institucionalizado, cuya agenda ha seguido muy centrada en las drogas ilegales. En ese mismo año la Comunidad propuso espaciar las conferencias ministeriales anuales de San José, de forma que se celebrarían cada dos años. Este cambio se justificó por dificultades de agenda del Consejo, que ha de conciliar un número creciente de reuniones ministeriales con otros países, pero también parecía mostrar el creciente desinterés europeo por Centroamérica, una vez superados los conflictos armados de esta región. Acontecimientos cercanos como el Huracán “Mitch” de 1998 o el terremoto de El Salvador de 2000 pueden transmitir una imagen diferente, pues han contribuido a mantener la atención política de la Unión Europea, y se han traducido en un importante volumen de fondos para la reconstrucción, en parte canalizados a través del Programa Regional de Reconstrucción en América Central (PRRAC) 1999-2002.⁹ Sin embargo, al no ser candidatas para los nuevos “acuerdos de asociación”, los elevados montos de ayuda económica otorgada por la Comunidad Europea no deberían interpretarse como la expresión de un elevado compromiso político, y más bien parecen sugerir lo contrario.

De Río a Madrid: los condicionantes de la “Asociación Estratégica”

En la I Cumbre Unión Europea-América Latina, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, los jefes de Estado y de gobierno dieron seguir impulsando esa relación preferencial al proponer una “Asociación Estratégica” basada en la consolidación democrática, la liberalización comercial y la concertación de posiciones sobre asuntos internacionales. Según la “Declaración de Río”, a través de esa Asociación América Latina y la Unión Europea pretenden lograr objetivos políticos, económicos y sociales comunes en el marco de la globalización, conservando a la vez una perspectiva de interés mutuo y su propia especificidad.

Desde Río, en el haber de la “Asociación Estratégica” hay que anotar la firma de los nuevos “Acuerdos de Asociación” con México (2000) y Chile (2002), con los que se ha logrado culminar, en plazos relativamente cortos, las negociaciones para establecer sendas áreas de librecambio, que estarán en pleno funcionamiento en 2007 (México) y en 2012 (Chile), una vez finalizados los correspondientes periodos transitorios. Se trata de hechos de gran trascendencia, pues a través de estos acuerdos se ha establecido un marco de relación con América Latina más equilibrado y se ha dado respuesta a la difícil cuestión del acceso a los mercados. Se trata, además, de acuerdos de gran alcance, pues incluyen diálogo político, cooperación en una amplia gama de sectores, y en el ámbito económico pueden ser considerados de “integración profunda”, pues abarcan comercio de bienes, servicios, movimientos de capital, compras públicas, protección de la propiedad intelectual y resolución de controversias. Mención especial requiere la negociación Unión Europea-México, que introdujo diversas innovaciones en la metodología y en el formato del acuerdo, y en particular un “acuerdo interino” que

⁹ José Javier FERNÁNDEZ (2000), “La contribución de la Unión Europea a los procesos de paz y democratización en América Central y el futuro del proceso de San José”, *Revista de Derecho Comunitario Europeos* n° 8, año 4, julio-diciembre de 2000, pp. 417-452.

facilitó un rápido proceso de negociación. Por todo ello, ese acuerdo puede ser considerado un “punto de inflexión” de las relaciones entre ambas regiones.¹⁰

Desde finales de los noventa, sin embargo, la “Asociación Estratégica” se ha encontrado con un contexto internacional más desfavorable, han aparecido fuerzas contrarias a la apertura comercial en algunos Estados miembros, y en el momento de celebrarse la Cumbre de Río de Janeiro la propia Unión Europea se había distanciado de la estrategia trazada en 1994. La negociación Unión Europea-Mercosur ha sido la más afectada. El acuerdo con ese grupo regional se ha encontrado con la tenaz oposición de algunos Estados miembros, y en especial de Francia, debido a que afectaría a productos agrarios “sensibles” y podía suponer costes elevados para la política agraria común.¹¹ El mandato de negociación con Mercosur se aprobó in extremis una semana antes de la Cumbre de Río, después de tres años de bloqueo en la Comisión, el COREPER y el Consejo, para evitar el descrédito que supondría presentarse en esa reunión con las manos vacías. Ese mandato, además, posponía las negociaciones arancelarias hasta el 2001 y las condicionaba a lo que se acordara en el marco multilateral de la OMC. Según el canciller argentino Guido di Tella, el mandato de negociación oscilaba entre lo *light* y lo *superlight* debido a la vaguedad de los compromisos y la imprecisión del calendario.¹² Las negociaciones arancelarias, que efectivamente comenzaron a mediados de 2001 con la presentación de las propuestas de negociación de ambas partes, terminaron estancadas al constatarse que los desacuerdos de fondo se mantenían. Mercosur, y en especial Brasil, se resistió a una rápida liberalización del sector manufacturero, y la propuesta arancelaria de la Comunidad Europea, pese a ser muy amplia en casi todos los sectores, se limitaba a ofrecer “contingentes arancelarios preferenciales” en los productos más “sensibles” de la PAC, como los cereales, la carne de vacuno, el azúcar y los productos lácteos, reclamando además acuerdos específicos para el sector vinícola.

Para valorar estas dificultades, hay que recordar que los perfiles arancelarios de ambos bloques son muy asimétricos;¹³ y que en contraste con Mercosur, Chile y sobre todo México exportan a la Unión Europea menos productos agrarios “sensibles”, lo que hizo más fácil la negociación. Además, en el caso de México se optó por excluir algunos de esos productos en una “lista negativa” —la denominada “lista de espera”— y en el acuerdo con Chile, se han establecido contingentes arancelarios y periodos transitorios más prolongados.

¹⁰ Sanahuja (2000), op. cit., pp. 48-50.

¹¹ Según un estudio del Parlamento Europeo, un Acuerdo con Mercosur que incluyera los productos sensibles sería “inimaginable” en el marco de la “Agenda 2000”. Ver Parlamento Europeo (1999), *El proceso de asociación interregional de la UE con el Mercosur y Chile y su impacto en el sector agroalimentario de la UE*, Luxemburgo, Dirección de Estudios del Parlamento Europeo, octubre, documento 131 (ES), p. 185. Ver también el estudio de la Comisión Europea (1998), *Mercosur-EU: Effects on Agriculture*, Bruselas, DG-VI AID.

¹² Citado en Klaus BODEMER (1999), “¿El comienzo de una coincidencia estratégica? La primera Cumbre UE-América Latina/Caribe en Río de Janeiro”, *Desarrollo y Cooperación* 5/99, agosto, p. 11

¹³ Antoni ESTEVAORDAL y Ekaterina KRIVONOS (2000), *Negotiating Market Access between the European Union and Mercosur: Issues and Prospects*, Buenos Aires, Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe (INTAL), Banco Interamericano de Desarrollo, Occasional paper n° 7, diciembre, p. 9.

Finalmente, la crisis argentina y el colapso de Mercosur ha enfriado el entusiasmo de los inversores europeos en esa región, y desde las instituciones de la Unión Europea no se ha dejado de recordar que la profundización de esa experiencia de integración es un prerequisite esencial para establecer un Acuerdo de asociación, ya que Mercosur, pese a sus evidentes avances, es aún una unión aduanera imperfecta que presenta graves deficiencias en ámbitos como la convergencia macroeconómica, la aproximación de legislaciones, el desarrollo de políticas comunes, la implementación de las decisiones y la resolución de diferencias.

El resultado es que Mercosur, pese a ser el grupo con más vínculos políticos y económicos con Europa, no tiene aún acuerdo de asociación, y la Unión Europea ha dado prioridad a México y Chile, los países más alejados del ideal integracionista, y más próximos al proyecto hemisférico de Washington. En cierta forma, la estrategia de la Unión Europea puede ser definida como “reactiva” frente al proyecto del ALCA y los acuerdos de libre comercio que, como el TLCAN o el acordado con Chile en diciembre de 2002, se inscriben en ese proyecto hemisférico. En la perspectiva de la proyección global de la economía europea, cabe afirmar que el factor clave para explicar las iniciativas de la Unión Europea es el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano. Este hecho tiene efectos contradictorios en las relaciones con Mercosur: desde las instituciones de la Unión Europea se sostiene que el acuerdo con Mercosur debe ser un estímulo para el fortalecimiento de ese bloque regional, pero las dificultades de la negociación y las experiencias de Chile y Mercosur parecen sugerir — y así se ha interpretado, en particular desde Argentina— que es mejor negociar de manera individual, y que una fuerte apuesta por la integración hemisférica o por un acuerdo con Estados Unidos, dejando en segundo plano a la opción Mercosur, es el mejor acicate para llevar a la Unión Europea a la mesa de negociación.¹⁴

También hay que señalar que en 1999 la Unión Europea ya se había decantado por el inicio de una nueva “ronda” de negociaciones comerciales de la OMC, que habría de comenzar antes de lo previsto, apenas cinco años después de haber concluido la anterior “Ronda Uruguay”. En esa apuesta multilateral, junto a los Estados miembros y el Consejo, ha tenido mucha influencia la nueva Comisión Prodi (1999-2005), que tomó posesión en septiembre de 1999, apenas tres meses después de la Cumbre de Río. En la Comisión Prodi, los Comisarios Patten (Relaciones Exteriores) y Lamy (Comercio) se han mostrado poco o nada proclives a establecer relaciones preferenciales con Latinoamérica, en contraste con lo planteado por la Comisión Santer (1995-1999) y Delors (1990-1995), y en especial por el Vicepresidente Marín.¹⁵ En la práctica, esto

¹⁴ Ramón TORRENT (2002), “Regional Integration in Europe and the Americas and Bilateral Transatlantic Relations”, Paolo GIORDANO (ed.), *An Integrated Approach to the European Union-Mercosur Association*, París, Chaire Mercosur de Sciences Politiques, p. 221.

¹⁵ Se ha alegado que la opción interregionalista a la que respondía la política latinoamericana de las Comisiones Delors y Santer, se debía, más que a un diseño deliberado, a la actuación descoordinada de los cuatro comisarios responsables de diferentes áreas y regiones, y esto se traducía en una evidente falta de coherencia de las relaciones económicas exteriores de la Comisión. A ello contribuyó la búsqueda de influencia política en la Comisión a través de las negociaciones comerciales regionales y subregionales impulsadas por cada uno de esos Comisarios. Según esta línea argumental, en la Comisión Prodi (1999-2005) se habría asegurado la coherencia de la acción exterior de la Comisión a través de las nuevas carteras de Comercio (Lamy) y de Relaciones Exteriores (Patten). Este argumento, sin embargo, pasa por alto que la búsqueda de una relación preferencial con áreas como Latinoamérica, el Mediterráneo o Europa del este, respondía a la aparición de nuevos intereses económicos en esas regiones, lo que suponía poner en cuestión el trato privilegiado que la Comunidad Europea venía otorgando a los países del grupo

suponía subordinar las relaciones con América Latina a lo acordado en la OMC. Hay que recordar que en ese marco, la Unión Europea y América Latina se sitúan a menudo en posiciones enfrentadas. Las ventajas que América Latina puede obtener en las negociaciones multilaterales en cuanto a la reducción del proteccionismo agrario comunitario podrían ser superiores, en principio, a las obtenidas de eventuales acuerdos interregionales de libre comercio. En esa negociación, además, América Latina se ha alineado con Estados Unidos y con otros países agroexportadores que integran el “Grupo Cairns”, lo que puede reforzar su capacidad negociadora en esta cuestión.

En otros puntos de la agenda económica como la deuda, la inversión extranjera o la volatilidad financiera no ha habido muchas posibilidades de acercamiento, y una de las razones es la falta de actuación conjunta de la Unión Europea, y la falta de coherencia y de credibilidad que ello supone. Deuda e inversión extranjera son competencias propias de los Estados miembros, en las que aún no se ha actuado de manera concertada en el marco de la Unión Europea. Como ha señalado Ramón Torrent, «las cuestiones relativas a la inversión se siguen tratando de manera bilateral, en el más completo desorden, por todos y cada uno de los Estados miembros de la Unión Europea».¹⁶

En el FMI, el Banco Mundial y otras instituciones financieras multilaterales, la Unión Europea tampoco actúa como grupo unitario. Esa carencia, que la unión monetaria ha hecho más notoria, ha sido muy visible en las crisis financieras de México, Brasil, Ecuador o Argentina. Estas crisis han vuelto a poner de manifiesto la necesidad de reequilibrar el funcionamiento del sistema monetario internacional, y para ello sería necesario que la unión monetaria europea defina una posición común, la exprese de manera coordinada y la haga valer en las instituciones financieras internacionales.¹⁷ Ahora bien, como ha recordado el europarlamentario Enrique Barón, «los Estados Unidos cuentan con el 17% de los votos del Fondo Monetario Internacional (FMI), mientras que los europeos actuamos en orden disperso, con tres países en el Directorio Ejecutivo (Alemania, Francia y el Reino Unido), y los demás integrados en los más variados grupos geográficos. El resultado es que con el 30% de los votos, Europa pesa mucho menos que Estados Unidos. Ciertamente, los ministros europeos pueden pasearse con más libertad aparente en la misa mayor de septiembre del FMI, pero el peso europeo es casi inexistente en su conjunto».¹⁸ Si en este ámbito la Unión Europea no existe como tal, tampoco puede ofrecerse como interlocutor creíble a los “asociados” latinoamericanos. Este hecho vuelve a poner de manifiesto que el avance relativo de los procesos de integración condiciona la estrategia interregionalista de ambas regiones.¹⁹

ACP (África-Caribe-Pacífico), en su mayoría ex-colonias de Francia, el Reino Unido y otros Estados miembros.

¹⁶ TORRENT (2002), op. cit., p. 222.

¹⁷ Jordi BACARIA e Isidro ANTUÑANO (1999), “El Euro y el futuro del sistema financiero en la UE”, en Josep María JORDAN, *Economía de la Unión Europea*, Madrid (3ª edición), p. 554. Sobre las dificultades para establecer esa posición común y los débiles mecanismos actuales de coordinación, véase Norbert WEINRICHTER (2000), *The World Monetary System and External Relations of the EMU. Fasten Your Safety Belts!*, European Integration Online Papers (EIOP) vol. 4 nº 10 (disponible en <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-010a.htm>), y Jean-Victor LOUIS (1997), “Unión monétaire européenne et Fonds Monétaire Internationale”, en Albrecht WEBER et al. (eds.), *Währung und Wirtschaft, das Geld in Recht*, Fs Hahn.

¹⁸ Enrique BARÓN, “La apuesta americana”, *El País*, 29 de agosto de 2002, p. 10.

¹⁹ Un examen sistemático de esta cuestión en Roberto BOUZAS, Mónica HIRST y Pedro da MOTTA (2001), *Escenarios prospectivos del Mercosur e implicaciones para la Unión Europea*, Roma, Centro Studi di Política Internazionali (CeSPI), diciembre.

En cuanto al diálogo político hay alarmantes síntomas de debilitamiento, como la cada vez menor presencia de representantes ministeriales, sobre todo por parte europea, en foros como el diálogo Unión Europea-Grupo de Río. Un año después de su entrada en vigor, el Acuerdo de Asociación Unión Europea-México presenta resultados notables en el ámbito comercial, pero muy pocos en cuanto a diálogo político y concertación de posiciones en foros internacionales, pese al compromiso multilateral que ambas partes han expresado en el escenario posterior al 11 de septiembre.²⁰ Más preocupante es la ambivalencia de la Unión Europea ante los problemas de la consolidación democrática, y en especial, la agenda del llamado “buen gobierno”. En muchos casos, la Unión Europea se ha limitado a cuestionar la corrupción, y utilizar este problema como argumento para reducir la ayuda económica, a sabiendas de que una actuación coherente en ese ámbito también llevaría a impugnar la dañina actuación de algunas empresas europeas en los procesos de privatización y en las contiendas electorales. En este ámbito, también es necesario recordar la ambigua posición de la Unión Europea y el cuestionable papel de España, en cuanto Estado miembro, frente al intento de golpe de Estado de Venezuela.²¹ Este caso muestra que la perniciosa combinación de intereses económicos y de condicionantes de seguridad y el alineamiento con Estados Unidos tras el 11 de septiembre pueden debilitar el compromiso democrático de la Unión Europea, que constituye uno de los principales activos de su proyección internacional.

Finalmente, hay que considerar la creciente orientación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y la nueva Política Europea Común de Seguridad y Defensa (PECSO) hacia el este de Europa, los Balcanes y el Mediterráneo, debido a la ampliación y la aparición de intereses de seguridad en esas áreas del “extranjero próximo”, en particular tras el 11 de septiembre.²² Desplazamiento que puede ser aún más marcado con motivo de un eventual conflicto en Irak y la voluntad del actual gobierno de Estados Unidos, y de los “halcones” de la mayoría republicana, de dibujar un nuevo mapa político y forzar diversos “cambios de régimen” en Oriente Próximo y Asia Central. Como ha ocurrido en otros lugares, una vez terminan los bombardeos, es la Unión Europea la que asume la mayor parte de los costes de la reconstrucción a través de la ayuda económica, comunitaria y bilateral de los Estados miembros, y ello puede suponer menos recursos para áreas consideradas “estratégicamente seguras”, como América Latina.

²⁰ Véase el análisis de Erika RUIZ (2002), “México y la Unión Europea. ¿Sigue siendo la relación con Europa la asignatura pendiente de la política exterior mexicana?”, en Rafael FERNÁNDEZ DE CASTRO, *Cambio y continuidad en la política exterior de México*, México, Ariel, pp. 201-212.

²¹ En concreto, la visita conjunta de los embajadores español y norteamericano al efímero presidente golpista Pedro Carmona, inmediatamente después del golpe.

²² Tras la aparición de esta política en el Tratado de Maastricht se adoptó la denominada “Lista de Asolo” en la que se definieron las áreas geográficas y los ámbitos materiales prioritarios de la PESC, que se relacionan, sobre todo, con la seguridad y la estabilidad en las zonas más próximas a la Unión, entre las que América Latina y el Caribe están ausentes. Un examen de las actividades de la PESC desde 1993 revela que las áreas prioritarias, como cabe esperar, han sido la ex-Yugoslavia, Rusia y Oriente Próximo, aunque también aparece África. En relación a los instrumentos PESC, la región sólo ha sido objeto de una Posición Común relativa a Cuba, adoptada en 1996. La acción de la Unión hacia América Latina y el Caribe en el ámbito PESC se ha basado, sobre todo, en declaraciones del Consejo y en comunicados del Alto Representante, teniendo un carácter eminentemente declarativo y reactivo. Ver Esther BARBÉ (2000), “La PESC: desafíos políticos y límites institucionales”, Esther BARBÉ (coord.), *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, p. 124.

Sin perjuicio del carácter de actor “global” que pretende tener la Unión Europea, se han establecido claras distinciones entre países y regiones en cuanto a interés, recursos y voluntad política, en las que América Latina no sale bien parada. La “devaluación” estratégica de Latinoamérica, que tras el 11 de septiembre se ha hecho más palmaria, afecta especialmente a Centroamérica y el área andina, que parecen haber quedado fuera de la agenda. La excepción evidente es la cuestión de las drogas ilegales, un interés estratégico en el que sí puede esperarse alguna atención política.

En Centroamérica, donde el desinterés de la Unión Europea es más patente, la cooperación parece responder más a factores como la inercia del pasado, y en especial a los compromisos derivados de los procesos de paz, o a las catástrofes que golpean de manera recurrente a esa región; y mucho menos a los intereses y objetivos comunes de largo plazo proclamados en Río. Cabe preguntarse si la propuesta de un acuerdo de libre comercio Estados Unidos-Centroamérica, planteada en enero de 2002 por el Presidente Bush como paso concreto para avanzar en el proceso del libre comercio hemisférico podría dar un nuevo impulso a las relaciones entre Centroamérica y la Unión Europea, y situar de nueva a la región en la “agenda” exterior de esta última. En los casos de México y Chile, las negociaciones de libre comercio con Estados Unidos han sido un importante catalizador de las relaciones con la Unión Europea, pero en Centroamérica la ausencia de intereses económicos significativos puede tener el efecto contrario, alentando el debilitamiento paulatino de las relaciones con esa región. En este escenario, desde la Unión Europea se podría considerar que el futuro de la región centroamericana dependería en mucha mayor medida de sus vecinos del norte, y de iniciativas de cooperación como el “Plan Puebla-Panamá” impulsado por México, lo que a la postre liberaría de responsabilidad a los europeos, permitiendo reducir la presencia y apoyo financiero de la Unión Europea en esta área en el mediano y largo plazo.

Con todos estos antecedentes, no debieran sorprender los visibles incumplimientos y retrasos de los compromisos de cooperación de la Cumbre de Río — las llamadas “11 prioridades de Tuusula” — por parte tanto de los gobiernos de ambas regiones como de las instituciones de la Unión Europea.²³ La Comisión Europea, en concreto, presentó sus propuestas año y medio después,²⁴ y no se ha asignado ni un euro adicional, debido a las restricciones presupuestarias que exigen las “perspectivas financieras” del periodo 2000-2005, y la aparición de nuevas prioridades de gasto relacionadas con la ampliación al este, y con la guerra y la reconstrucción en los Balcanes, en Oriente Próximo o en Afganistán.²⁵

Tan sólo el Parlamento Europeo planteó la necesidad de relanzar las relaciones a través del “Informe Salafranca” de noviembre de 2001,²⁶ en el que se reclamaba a la

²³ Para un detallado examen del cumplimiento de estas prioridades, véase José Antonio SANAHUJA (2002), *La Unión Europea y América Latina y el Caribe: una Asociación Estratégica para la democracia, el desarrollo, y la lucha contra la pobreza*, Madrid, Intermón Oxfam, mayo (disponible para descarga en http://www.intermonoxfam.org/html/est_pre_aml.html), y el documento oficial “Informe de evaluación” (Anexo II del “Compromiso de Madrid”), adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno el 17 de mayo de 2002, en la II Cumbre UE-ALC.

²⁴ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, (COM(2000) 670 final), 31 de octubre de 2000.

²⁵ Willy STEVENS (2002), “América Latina y la UE. Segunda Cumbre entre regiones”, *Política Exterior* nº 87, mayo-junio, p. 33.

²⁶ *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (2000/2249(INI)), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos,

Comisión y al Consejo una política “global y coherente” hacia América Latina y el Caribe, a través de una Estrategia Común para América Latina y el Caribe, ya que ésta «...constituye el mejor instrumento político, jurídico e institucional de que dispone la Unión Europea para alcanzar la Asociación Estratégica Birregional decidida en Río».²⁷ Una exigencia quizás voluntarista, pero con la ambición y la visión estratégica que otros actores no han mostrado en este periodo. Según el Parlamento Europeo, la Cumbre debería reactivar el diálogo político a partir de una “agenda ampliada”, con participación de los Gobiernos pero también de los parlamentos y la sociedad civil, de forma que éste siguiera siendo útil para la consolidación de la democracia y la vigencia de los derechos humanos, y fortalecer la cooperación en el ámbito de la prevención y resolución de conflictos a través de una “Carta Eurolatinoamericana para la Paz”. Esa agenda también debería abordar los nuevos problemas de seguridad planteados tras el 11 de septiembre, en la que se definiría el papel de ambas regiones en la construcción de un orden mundial más pacífico y seguro, partiendo del acervo acumulado con los éxitos logrados en Centroamérica: que una paz duradera exige marcos multilaterales, la vigencia de la democracia y los derechos humanos, y el desarrollo económico y social.

En el plano económico, el Parlamento proponía desarrollar las negociaciones con Mercosur sin que éstas estuvieran subordinadas a lo que pudiera ocurrir en la OMC, y, al tiempo, asegurando la compatibilidad de ese acuerdo con las reglas multilaterales; proponía, también, la firma de nuevos acuerdos “de asociación” con la Comunidad Andina y con Centroamérica, incluyendo un capítulo comercial por el que se aseguraría el acceso al mercado europeo; y más recursos para la política de cooperación al desarrollo, a través de un “Fondo de Solidaridad birregional” en el que podrían participar la Comunidad, los Estados miembros y los bancos multilaterales.

La Presidencia española de 2002 y la “Cumbre de Madrid”: balance y perspectivas

La dinámica política provocada por la convocatoria de la Cumbre de Madrid, unida al buen hacer de la diplomacia española y de los negociadores de la Comisión, permitió rápidos avances en las negociaciones con Chile, de forma que el Acuerdo de Asociación estaba ultimado en vísperas de la reunión y hubo un resultado concreto que mostrar. Sin embargo, el desfavorable contexto internacional en el que se celebró esta reunión condicionó otros resultados.²⁸ Las evidentes divergencias entre la agenda de la Unión

Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001, (A5-0336/2001), y la *Resolución del Parlamento Europeo sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (2000/2249(INI)), aprobada el 15 de noviembre de 2001. Véase también José Ignacio SALAFRANCA (2002), “Cumbre de Madrid. Trascendencia para España y América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, nº 2, verano, pp. 2-16.

²⁷ Las Estrategias Comunes, introducidas por el Tratado de Amsterdam, son el instrumento de mayor rango de la PESC. Según el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, habrán de ser adoptadas por unanimidad por el Consejo Europeo, se aplicarán en aquellos ámbitos en los que la Unión Europea tenga importantes intereses en común, y fijarán sus objetivos, medios y duración. Se encuentran en vigor tres: la Estrategia Común del Consejo Europeo de 4 de junio de 1999 para Rusia (99/414/PESC, DOCE L 157 de 24 de junio de 1999); la Estrategia Común del Consejo Europeo del 11 de diciembre de 1999 sobre Ucrania (99/877/PESC, DOCE L 331 de 23 de diciembre de 1999); y la Estrategia Común del Consejo Europeo de 19 de junio de 2000 para la Región Mediterránea (00/458/PESC, DOCE L 183 de 22 de julio de 2000).

²⁸ Andrés OPPENHEIMER, “Mal momento para la Cumbre”, *El Mundo*, 18 de mayo de 2002. “Distant friends”, *The Economist*, 18 de mayo de 2002, p. 56.

Europea y de la Presidencia española también explican el desigual y escaso balance de la reunión.²⁹

El principal documento aprobado en la Cumbre, denominado “Compromiso de Madrid”, reafirma la voluntad de ambas partes de construir la “Asociación Estratégica”, aunque su contenido real sigue siendo poco preciso. Destaca, por reflejar las preocupaciones dominantes tras el 11 de septiembre, el acuerdo para hacer frente al terrorismo “en todas sus formas y manifestaciones”. Este era uno de los principales objetivos de la Presidencia española, muy sensible al problema del terrorismo por obvias razones internas, y que afirmó que esa cuestión constituía “el principal desafío de la comunidad internacional”. Esa apreciación dio lugar a que el Presidente de Brasil, Fernando H. Cardoso, afirmara en su discurso de apertura que no era conveniente “sustituir la agenda de la esperanza por la del miedo” y “obsesionarse por la seguridad”. Cardoso recordó que existían otras cuestiones prioritarias en América Latina, y a las que el diálogo interregional siempre había prestado atención, como la reforma de las finanzas internacionales, el comercio abierto, y la lucha contra la pobreza y la desigualdad.³⁰

También hay que destacar que la declaración final de la Cumbre rechaza de manera contundente las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial, en clara alusión al unilateralismo de Estados Unidos. De igual manera, el “Compromiso de Madrid” se pronunció expresamente a favor del Protocolo de Kioto y el Tribunal Penal Internacional.

En el plano económico, hubo muchas decepciones entre los países que esperaban obtener alguna concesión de la Unión Europea, y ello deslució la presentación del flamante Acuerdo de Asociación Unión Europea-Chile. Los miembros de Mercosur esperaban, al menos, un compromiso respecto a la fecha de finalización de las negociaciones para el área de libre comercio. El año 2005, en concreto, era la fecha que estuvo planeando en los diversos contactos realizados en la Cumbre. Ese compromiso hubiera sido una muestra palpable de apoyo a Mercosur, y una ayuda tangible para hacer frente a la crisis, más allá de los buenos consejos prodigados por la Unión Europea a las autoridades de los países miembros de ese grupo regional y en especial de Argentina.

Finalmente, la negociación comercial con Mercosur quedó pospuesta hasta que finalice la “Ronda” de la OMC a finales de 2004 o principios de 2005. En declaraciones a los medios de comunicación, el Comisario Pascal Lamy, responsable de Comercio, no dejó de recordar que así se ha establecido en el mandato de negociación de la Comisión, aprobado por el Consejo.³¹ En contrapartida, la declaración conjunta Unión Europea-Mercosur aprobada en la Cumbre incluyó el compromiso de “dar un nuevo ímpetu” a las negociaciones comerciales mediante un encuentro ministerial, que se celebró en Río de Janeiro el 23 julio de 2002. En esa reunión se acordó un calendario de negociación

²⁹ Juan Pablo SORIANO (2002), “América Latina. Entre la esperanza y la desilusión”, en Esther BARBÉ (coord.), *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional*, Barcelona, Institut Universitari d’Estudis Europeus, Quadern de Treball nº 40, octubre, pp. 73-94.

³⁰ “El Presidente brasileño, Cardoso, pide que Europa no se obsesione por la seguridad”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 3.

³¹ “Los Quince y Mercosur no logran impulsar la negociación del Acuerdo”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 5.

relativamente detallado, por el que en febrero de 2003 volverían a comenzar las negociaciones arancelarias. Tras un nuevo encuentro ministerial a celebrar en Bruselas en el segundo semestre de 2004, se daría el impulso final al texto del acuerdo, de manera que las negociaciones pudieran estar cerradas en algún momento de 2004, una vez se hayan clarificado las ofertas de negociación del capítulo agrícola de las negociaciones de Doha con vistas a la V Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebrará en Cancún (México) en septiembre de 2003.

Los países andinos y centroamericanos, a quienes se había ofrecido nuevos acuerdos de asociación, intentaron, sin éxito, que la Unión Europea se comprometiera a que estos incluyeran un capítulo comercial. Los nuevos acuerdos planteados por la Comisión han sido caracterizados como “tercera generación *plus*” o “cuarta generación *minus*”,³² debido a que a diferencia de los firmados con Chile, México o Mercosur, no incluirían el compromiso para avanzar hacia áreas de libre comercio. Esta posibilidad ha sido rechazada por los gobiernos centroamericanos y del Grupo Andino, ya que no serían muy distintos de los acuerdos “de tercera generación” que ya están en vigor. En ambos casos, tal y como recogen las declaraciones conjuntas aprobadas en la Cumbre, la posibilidad de firmar acuerdos de asociación e iniciar negociaciones comerciales se pospuso a la finalización de las negociaciones de Doha, prevista para diciembre de 2004. Pese a que se trata de un compromiso muy limitado, esa referencia temporal fue acogida con satisfacción por los representantes centroamericanos y andinos, pues no figuraba en los borradores iniciales y fue incluida en el último momento por iniciativa de España, con el apoyo del Reino Unido e Italia.

Junto con el Acuerdo de asociación con Mercosur, la renovación de los acuerdos con los países andinos y con Centroamérica sigue siendo uno de las cuestiones más perentorias de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina. Si se pretende que esos nuevos Acuerdos de asociación contribuyan a lograr los objetivos de desarrollo y lucha contra la pobreza asumidos por esos países, deberían dar estabilidad a la asistencia financiera y asegurar el acceso al mercado comunitario. Dado que las actuales preferencias comerciales no son satisfactorias, por su carácter unilateral y temporal, ese objetivo podría lograrse de diversas maneras: en primer lugar, mediante la consolidación de esas concesiones a través del futuro Acuerdo de asociación, manteniendo su carácter preferencial y no recíproco, en consideración a las profundas asimetrías que existen entre ambas partes. Otra posibilidad, que parece tener más respaldo en los países andinos y centroamericanos, es incluir en un posible Acuerdo de asociación una zona de libre comercio. En el caso de Centroamérica, esta opción también podría ser ventajosa para la Unión Europea si Centroamérica llega a firmar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos. Pero esta cuestión, en todo caso, tendrá que esperar a la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, que se celebrará en México en el 2004.

Las propuestas de la Comisión también fueron una de las mayores decepciones de la reunión. Sin recursos para respaldar los compromisos gubernamentales, poco se podía ofrecer. Las iniciativas de la Comisión de alcance regional, conocidas apenas unas semanas antes, son la “Alianza para la Sociedad de la Información” (Programa @lis); el nuevo programa de becas de postgrado “de alto nivel” “Alβan”; y la “Iniciativa

³² Christian FRERES (2002), “La Cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe, *Revista Iberoamericana América Latina - España-Portugal*, Año II (2002), n° 7, p. 156.

Social”, que con apenas €30 millones financiará estudios y censos sobre la desigualdad social. En conjunto, el programa regional de la Comisión apenas supone €250 millones en el periodo 2002-2006.³³ Se trata, además, de actividades “de alta visibilidad”, muy orientadas a lograr réditos políticos y de imagen, en desmedro de los objetivos de la política de desarrollo de la Unión Europea, y no siempre son consistentes con otras prioridades de las relaciones Unión Europea-América Latina, como la lucha contra la pobreza. Es cierto que si se consideran los programas subregionales y la ayuda asignada a cada país, la cooperación comunitaria es muy superior, pues compromete alrededor de €220 millones anuales. Además, si se considera la cooperación bilateral de los Estados miembros, la Unión Europea es, en conjunto, la principal fuente de ayuda oficial al desarrollo (AOD) de la región. Sin embargo, América Latina, con el 4% de la ayuda comunitaria total, es la región que menos aportaciones recibe; la “Asociación Estratégica”, como se indicó, no se ha traducido en mayores asignaciones presupuestarias; y la recurrente falta de coordinación entre las políticas de cooperación bilaterales y las que se ejecutan desde la Comisión reduce notablemente su eficacia e impacto.³⁴

Más allá de la Cumbre de Madrid: un escenario incierto para las relaciones Unión Europea-América Latina

En cualquier caso, el “horizonte 2004” que se ha planteado en Madrid debe ser tomado con cautela, tanto en lo referido a las negociaciones de la OMC como a los acuerdos de asociación. En ambos casos, las posibilidades de acuerdo dependen de una premisa básica: la reforma de la Política Agrícola Común (PAC) y en especial la reducción de aranceles y de los subsidios agrarios que distorsionan el comercio. En julio de 2002 la Comisión Europea anunció un conjunto de reformas que pretendían hacer frente a los desafíos de la ampliación al Este, de las negociaciones de la OMC, y de nuevos acuerdos de asociación con América Latina, dentro del actual marco presupuestario.³⁵ La reforma, sin embargo, se ha encontrado con la fuerte oposición de un grupo de Estados miembros con capacidad de bloquear la propuesta.³⁶ En octubre de 2002, horas

³³ *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Comisión Europea, abril de 2002 (mimeo).

³⁴ José Antonio SANAHUJA (2002), “Mecanismos de cooperación Europa-América Latina”, *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, nº 2, verano, pp. 36-51.

³⁵ La reforma pretende, según la Comisión, promover una agricultura sostenible y orientada hacia el mercado, desplazando las ayudas del producto al productor mediante un sistema de ayudas por explotación disociadas de la producción (*decoupling*), basadas en referencias históricas y condicionadas a la protección del medioambiente, el bienestar animal y la calidad de los alimentos. También pretende potenciar el desarrollo rural transfiriendo fondos a este objetivo. En relación a los compromisos internacionales de la Unión Europea, la Comisión ha argumentado que la reforma, que supone una reducción de los subsidios de un 20% en el periodo 2003-2010, ampliaría las posibilidades de acceso al mercado de los países en desarrollo, y supone una disminución apreciable de los subsidios a la exportación que distorsionan los mercados internacionales. Véase la *Revisión intermedia de la Política Agrícola Común. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo*, Comisión Europea, Bruselas, 10 de julio de 2002, COM(2002)394 final; y “Cleansing the Augean Stables”, *The Economist* 11 de julio de 2002. Se ha señalado, sin embargo, que la propuesta puede incrementar los subsidios a la exportación; véase Gonzalo FANJUL (2002), *La inaplazable reforma de la política agraria común*, Madrid, Real Instituto Elcano, diciembre (disponible en <http://www.realinstitutoelcano.org>)

³⁶ En septiembre de 2002, en una iniciativa liderada por el gobierno francés, los ministros de agricultura de Francia, Luxemburgo, España, Portugal, Austria e Irlanda —un grupo que puede formar una minoría de bloqueo en el Consejo—, junto con el ministro de agricultura de Valonia (región francófona de Bélgica) expresaron de manera conjunta su rechazo a la reforma, respaldada a su vez por Alemania, el

antes del Consejo Europeo de Bruselas (24-25 de octubre de 2002), se hizo público un acuerdo franco-alemán sobre la PAC, por el que Alemania, a cambio de que Francia levantara sus objeciones a la ampliación, renunciaba a la exigencia de una reforma inmediata y radical de esta política —la denominada “renacionalización” de la PAC— y aceptaba la prolongación de las actuales ayudas agrarias, que se elevan a más de €40.000 millones anuales, hasta el año 2013.³⁷ Naturalmente, este acuerdo no cierra la difícil cuestión de la reforma de la PAC, que puede verse afectada por decisiones posteriores sobre esta política, sobre el marco presupuestario a aplicar en el periodo 2006-2010, y sobre las negociaciones de la OMC. En cualquier caso, las decisiones del Consejo de Bruselas definen, por el momento, un escenario poco halagüeño para las negociaciones comerciales en curso.

Con estos antecedentes, la firma de futuros acuerdos de asociación entre la Unión Europea y América Latina no va a ser tarea fácil, y no es de extrañar que la desesperanza se haya instalado en la región. Como expresa Torcuato di Tella, «Los que en nuestro continente claman para que los europeos eliminen su supuestamente horrenda política proteccionista agraria no tienen la más mínima posibilidad de ser escuchados...».³⁸ Mucho más improbable parece la idea, planteada por distintos actores europeos y latinoamericanos y en particular por el Parlamento Europeo, de establecer una “Zona Euro-Latinoamericana de Libre Comercio” en el 2010, como culminación de la “Asociación Estratégica” y como respuesta al ALCA. En cualquier caso, esta iniciativa no sería posible ni deseable, debido a la heterogeneidad de la región en términos de desarrollo económico y agrupamientos subregionales. Como ya se planteó a mediados de los noventa, una red de acuerdos adaptados a cada situación sería la opción más conveniente para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

En este contexto, recordando el carácter “reactivo” de la estrategia de la Unión Europea, cabe preguntarse si Estados Unidos y sus iniciativas de libre comercio, sean hemisféricas o bilaterales, pueden volver a ser un catalizador del acercamiento entre la Unión Europea y América Latina, y en especial en lo referido a Mercosur. Ello dependerá, en buena medida, de los avances que experimenten esas negociaciones comerciales. Estas han recibido un fuerte impulso con la nueva Ley de Comercio de 2002, firmada por el Presidente Bush el 2 de agosto de ese año, que incluye la *Trade Promotion Authority (TPA)* solicitada por el Ejecutivo para las negociaciones comerciales del ALCA, la OMC, Chile, Centroamérica y otros países. La negociación entre Estados Unidos y Chile se cerró en diciembre de 2002, y en lo referido al ALCA, ya existe un borrador del texto, presentado en la VI Reunión Ministerial de abril de 2001 en Buenos Aires, y en la VII Reunión ministerial del ALCA, celebrada en Quito (Ecuador) el 1 de noviembre de 2002, se reafirmó el compromiso de las partes de alcanzar un acuerdo “a más tardar” en enero de 2005.

Reino Unido, Dinamarca, los Países Bajos y otros Estados miembros del norte de Europa. Ver “CAP is something we can be Proud of”, Letter to the editor, *Financial Times*, 23 de septiembre de 2002; y “Reform? Forget it”, *The Economist* 5 de octubre de 2002, p. 30.

³⁷ “The Summits of Desire”, *The Economist*, 31 de octubre de 2002. Ver también el punto 12 de las Conclusiones de la Presidencia, Consejo Europeo de Bruselas del 24 y 25 de octubre de 2002, documento 14702/02, 27 de octubre de 2002.

³⁸ Torcuato S. DI TELLA (2003), “La fragilidad de las democracias de América Latina”, *La Vanguardia Dossier* n° 4, enero-marzo de 2003, p. 14.

No está claro, sin embargo, que se llegue a un ALCA aceptable en un plazo relativamente corto. Como ocurre en todo proceso negociador, se observan importantes diferencias en cuanto al contenido y alcance del acuerdo, motivadas por razones ideológicas, las asimetrías de las partes y la desigual distribución de costes y beneficios relativos. Si se atiende a los países con más peso en el proceso del ALCA, hay que recordar la ambigua posición de México, que tiene poco que ganar en un Acuerdo que es, en gran medida, un “TLCAN ampliado”, y el resultado de las elecciones brasileñas, que permite augurar una mayor polarización en las posiciones de Estados Unidos y Brasil.

Sin embargo, como ha subrayado *The Economist*, el principal problema del ALCA no es el Brasil de Lula, sino los Estados Unidos de Bush.³⁹ América Latina y el proceso del ALCA se encontraban entre las prioridades declaradas de la Administración Bush al comienzo de su mandato. Con la nueva agenda de seguridad provocada por los atentados del 11 de septiembre, la “guerra contra el terrorismo” y un eventual conflicto en Irak, la importancia de América Latina y la integración comercial hemisférica se reduce. Por otra parte, la aprobación de la *Farm Bill* de mayo de 2002, que supone un fuerte incremento de los subsidios agrarios estadounidenses en el periodo 2002-2007, junto a otras medidas proteccionistas —aranceles al acero, medidas antidumping...— que han sido parte del “precio político” de la *Trade Promotion Authority*, también constituyen serios obstáculos en la negociación del ALCA y en especial de su capítulo agrícola. Estas medidas han sido recibidas como un “jarro de agua fría” para las expectativas de acceso al mercado de América Latina, que no ve qué beneficio comporta una negociación en la que se pretende que la región abra aún más sus fronteras a los productos industriales y los servicios estadounidenses, y se comprometa a observar reglas estrictas en materia de inversiones o propiedad intelectual, sin obtener acceso irrestricto para sus bienes agrícolas.⁴⁰ Además, la cuestión agraria, así como el controvertido asunto de los derechos antidumping, pueden ser remitidas a la OMC, lo que retrasaría el proceso. Por añadidura, las dificultades aparecidas en el proceso de aprobación de la *TPA*, el estrecho margen por el que fue aprobada, y las concesiones realizadas permiten augurar más obstáculos en el Congreso estadounidense conforme avancen las negociaciones.⁴¹ Las elecciones presidenciales de noviembre de 2004 son un elemento de incertidumbre adicional. Finalmente, la plena aplicación del Acuerdo, en el supuesto de que la negociación culmine en 2005, y teniendo en cuenta los periodos transitorios, podría demorarse hasta el 2015. En suma, se trata de un proceso más lento y cargado de dificultades de lo que sugiere el optimismo de las declaraciones políticas recientes, y se puede suponer que no va a ser un acicate para las relaciones Unión Europea-América Latina, y de manera más específica, no va a contribuir a acelerar las negociaciones Unión Europea-Mercosur.

Hay que recordar, por último, que tanto la *Farm Bill* como la falta de acuerdo para reformar la PAC hacen poco factible un “gran acuerdo” en la “Ronda” de Doha de la OMC —anunciada, como “Ronda del Desarrollo” tras la insatisfacción provocada por la “Ronda Uruguay”—, por el que los países en desarrollo ofrecerían liberalizar sus mercados a cambio del desmantelamiento del proteccionismo agrario de los países

³⁹ “Clouds over Quito”, *The Economist*, 2 de noviembre de 2002, p. 53.

⁴⁰ Susanne GRATIUS (2002), “El proyecto del ALCA visto desde Europa”, Santiago de Chile, Fundación Friedrich Ebert-Chile, Estudios sobre el ALCA n° 1, octubre.

⁴¹ Scott OTTEMAN (2002), “El Congreso estadounidense y el libre comercio en América Latina”, *Foreign Affairs en Español* vol. 2, n° 3, pp. 110-112.

industrializados. Tanto la Unión Europea como Estados Unidos han argumentado que las ayudas aprobadas son compatibles con los compromisos de liberalización adquiridos en la OMC. Sin embargo, parecen anunciar un acuerdo agrícola limitado en el seno de esta organización, disminuyendo el atractivo de esas negociaciones para los países en desarrollo, y en particular, para América Latina.

Reflexiones finales: socios distantes, pero necesarios

Este apretado balance de la Cumbre de Madrid y de escenario en el que esta reunión se ha desarrollado confirma el retroceso experimentado por la región en las relaciones exteriores de la Unión Europea. Retroceso al que contribuyen condicionantes internos, como las pugnas en torno a la reforma de la Política Agrícola Común, y retos externos, como las negociaciones comerciales multilaterales, la ampliación al Este y la “devaluación estratégica” de América Latina tras el 11 de septiembre.

Este examen, sin embargo, también plantea interrogantes de fondo sobre cuestiones tan relevantes como la credibilidad y la eficacia de la acción exterior de la Unión Europea. Pese a las dificultades reseñadas y la incertidumbre que hoy ofrece el escenario de las negociaciones multilaterales y hemisféricas, el hecho cierto es que la Unión Europea cuenta con intereses de creciente importancia en la región. Además, como incipiente “actor global”, la Unión no puede dejar de tener una política latinoamericana integral y coherente. Un actor global que se ha visto reforzado por la circulación del euro, que tiene importantes implicaciones en las relaciones eurolatinoamericanas, aunque la cuestión estuviera fuera de la agenda de Madrid.⁴² Interrogantes, también, sobre la participación de la sociedad civil en las relaciones eurolatinoamericanas. Una participación activa, pero que no tiene reflejo en los foros oficiales.⁴³ Sobre las estrategias interregionalistas desarrolladas en el marco del “nuevo regionalismo”, y en relación a esas estrategias, sobre la difícil inserción internacional de América Latina en un proceso de globalización “triádico”, dominado por tres polos económicos, y en ese marco, sobre unas relaciones con la Unión Europea que constituyen la única alternativa tangible frente al proyecto del ALCA.

Las relaciones que América Latina pueda establecer con la Unión Europea tienen, de hecho, carácter estratégico. Ello afecta tanto al acceso a los mercados y a la diversificación de los vínculos externos, políticos y económicos, como a los modelos y las visiones ideológicas que compiten en la economía política global. Hay que subrayar que en América Latina la Unión Europea sigue siendo una importante referencia como modelo social y político, en la medida que aún presente alguna diferencia respecto del “Consenso de Washington” de inspiración neoliberal que impregna el proyecto del ALCA,⁴⁴ sus evidentes pretensiones hegemónicas, y el unilateralismo que en ocasiones preside la política estadounidense hacia la región, por ejemplo en lo referido al espinoso

⁴² Sobre esta cuestión, véase el análisis de Noé CORNAGO (2002), “La Unión Europea, América Latina y el Caribe tras la Cumbre de Madrid: realidades y ficción de una relación”, Suplemento del *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, nº 10, julio, pp. 26-35.

⁴³ La sociedad civil ha participado activamente en la preparación de la Cumbre: véase 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, CES, 21 de febrero, documento CES 195/2002, y la “Declaración de Alcobendas” adoptada por el Foro Eurolatinoamericano y del Caribe de la sociedad civil, 5 de abril.

⁴⁴ Stephan SBERRO y Jordi BACARIA (2002), “La integración de América Latina. Entre la referencia europea y el modelo estadounidense”, *Foreign Affairs en Español* vol. 2, nº 2, verano de 2002, pp. 52-62.

asunto de las drogas ilegales. En relación a este hecho, a título de ejemplo, cabe destacar las propuestas del Presidente de México, Vicente Fox, sobre la necesidad de ir más allá del ALCAN y constituir una “Comunidad de América del Norte” que aborde cuestiones como la libre circulación de trabajadores y una posible “política de cohesión”, y las referencias al “modelo europeo” presentes en las propuestas de Luis Inácio “Lula” da Silva, presidente electo de Brasil para la revitalización de Mercosur con un parlamento, una moneda y una política exterior común. Esta cuestión puede tener importantes implicaciones para las relaciones entre ambas regiones. Ante las dificultades que plantea la agenda del libre comercio, a nivel multilateral y bilateral, las iniciativas para fortalecer los procesos de integración regional, y en especial Mercosur, podrían convertirse en uno de los asuntos centrales de la cooperación de la Unión Europea y América Latina.

Como señaló el Presidente Cardoso en el discurso de apertura de la Cumbre de Madrid, Latinoamérica cree que “Europa puede contribuir a que el sistema internacional se vuelva más solidario, más representativo, y, por ende, más legítimo y eficaz”.⁴⁵ No deja de ser paradójico que fuera una voz latinoamericana la que recordara que la Unión Europea puede hacer un aporte singular a la democracia y la justicia en las relaciones internacionales. Como en otros momentos, la relación con América Latina puede contribuir a que la Unión Europea encuentre su lugar y su identidad como actor internacional en el difícil escenario de la globalización.

⁴⁵ “El Presidente brasileño, Cardoso, pide que Europa no se obsesione por la seguridad”, *El País*, 18 de mayo de 2002, p. 3.