

C. Freres, S. Gratius, T. Mallo,
A. Pellicer, J. A. Sanahuja (eds.)



¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?

¿SIRVE EL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA?

**Christian Freres
Susanne Gratius
Tomás Mallo
Ana Pellicer
José Antonio Sanahuja
(editores)**



Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>

Primera edición, septiembre de 2007
© Fundación Carolina - CeALCI
C/ Guzmán el Bueno, 133 - 5.º dcha.
Edificio Britannia
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
informacion@fundacioncarolina.es

Diseño de la cubierta: Alfonso Gamo

Foto de la cubierta: Österreichische Präsidentschaft/HOPI-MEDIA/Georges Schneider

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY

Impreso y hecho en España
Printed and made in Spain

ISSN: 1885-866-X

Depósito legal: M-37.035-2007

Fotocomposición e impresión: EFCA, S.A.

Parque Industrial «Las Monjas»
28850 Torrejón de Ardoz (Madrid)

Impreso en papel reciclado

ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>Leire Pajín Iraola</i>	VII
PRESENTACIÓN	XI
1. REGIONES EN CONSTRUCCIÓN, INTERREGIONALISMO EN REVISIÓN. LA UNIÓN EUROPEA Y EL APOYO AL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, <i>José Antonio Sanahuja</i>	1
2. MECANISMOS DE DIÁLOGO UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA, <i>Cecilia Alemany</i>	43
3. BALANCE PROSPECTIVO DEL DIÁLOGO POLÍTICO: CARACTERÍSTICAS, ETAPAS Y AGENDA, <i>Susanne Gratius</i>	63
4. ¿HAY LECCIONES PARA EL DIÁLOGO EUROLATINOAMERICANO DE OTROS FOROS INTERNACIONALES DE PARTICIPACIÓN LATINOAMERICANA? UN ANÁLISIS COMPARATIVO PRELIMINAR, <i>Christian Freres</i>	89
5. EL DIÁLOGO POLÍTICO ANTE LOS CONFLICTOS POLÍTICOS CANDENTES, <i>Rut Diamint</i>	115
6. MÁS ALLÁ DEL INTERREGIONALISMO: EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA, <i>Günther Maihold</i>	125
ANEXOS	
I. Nota sobre autores y colaboradores.....	155
II. Programa del seminario	157
III. Intervención de Rosa Conde en el acto de clausura del seminario	161
IV. Documento de las instituciones organizadoras dirigido a la Cumbre de Viena	163
V. Declaración de Viena.....	175

PRÓLOGO

Hacia el fortalecimiento de la Asociación Unión Europea-América Latina. Mejorando el nexo entre el diálogo político y la cooperación al desarrollo

Leire Pajín Iraola *

Hablar de diálogo político entre la Unión Europea (UE) y América Latina tiene que servir y dirigirse a construir ciudadanía. Dicho diálogo ha estado demasiado alejado en ocasiones de las preocupaciones y demandas de sus hombres y mujeres. Comience donde y en las circunstancias que sean, los responsables políticos debemos trabajar en la construcción de un diálogo político entre la UE y América Latina que tenga siempre como horizonte contribuir a resolver los problemas de la pobreza, la desigualdad y la exclusión que, aunque en niveles muy diferentes, persisten en ambas regiones.

Tres elementos, pobreza, desigualdad y exclusión, deben constituir una exigencia ética en este diálogo político. De nada servirán los esfuerzos si nuestra agenda no está dirigida a resolver la pobreza y la desigualdad, ya que por experiencia propia en Europa sabemos que nuestra prosperidad se ha basado precisamente en reducir desigualdades entre países miembros y en aumentar la solidaridad entre ellos.

Del mismo modo el diálogo político entre América Latina y la UE servirá de poco si nuestra agenda no marca la realidad de que actualmente unos doscientos millones de personas padecen la pobreza, el 40% de la población total de América Latina y el Caribe, siendo más

de noventa millones de personas las que se encuentran en situación de pobreza extrema.

Los vínculos que conforman la Asociación entre la Unión Europea (UE) y América Latina se suelen ordenar en torno a tres «pilares»: las relaciones económicas, la cooperación al desarrollo y el diálogo político. Es imprescindible que estos tres ejes que vertebran las relaciones euro-latinoamericanas se encuentren estrechamente interconectados.

Por ello, considero que el diálogo político, entendido como construcción de ciudadanía dirigida a reducir la pobreza, las desigualdades y la exclusión, debe contaminar a los otros dos pilares de las relaciones entre la UE y América Latina. Un diálogo político —tanto a través de las Cumbres como en los encuentros ministeriales y demás foros— es la herramienta que nos permite articular consensos básicos entre las dos regiones. Consensos que deben tener en cuenta que no existen «recetas mágicas», que no existen atajos para lograr un desarrollo humano sostenible en la región. Los hombres y mujeres de América Latina saben y conocen bien que las soluciones rápidas han demostrado ser insuficientes a la larga para superar problemas como la desigualdad y la pobreza, y que siguen dejando hoy todavía a mu-

* Secretaria de Estado de Cooperación Internacional, MAEC.

chos millones de personas en la cuneta de la prosperidad.

No podemos ignorar que la UE puede y debe hacer más aún. Como principal donante para América Latina —sumando la ayuda oficial al desarrollo comunitaria con la de los 27 Estados miembros— creo que la UE puede hacer una gran contribución material, técnica y de conocimientos a los objetivos acordados en el diálogo político. Debemos ser capaces de conseguir que el diálogo político se convierta en una gran alianza por el progreso de tantos millones de personas a las que todavía le son negadas las oportunidades que tiene y puede generar su región.

Un ejemplo evidente es la cohesión social, que volverá a ser un tema determinante en la Cumbre eurolatinoamericana que se celebrará en Perú en 2008. Una cohesión social plena, que vaya más allá de las estadísticas. Una cohesión social que tenga rostro humano, que construya una ciudadanía plena en derechos y deberes, que permita formar parte de la construcción de su propio futuro. Un futuro en el que debemos aprender de los errores del pasado y que debe escribirse conjuntamente entre sus gobiernos y sus ciudadanos. Un buen ejemplo es la creación del programa de cooperación, EUROsociAL, donde varios de los Estados miembros, incluyendo España, apoyan económicamente esta iniciativa dirigida a construir cohesión social en la región.

Los hombres y mujeres de Latinoamérica no quieren volver a repetir terribles experiencias dictatoriales del pasado. Debemos trabajar, cada uno desde su ámbito, para consolidar la confianza en la democracia como el mejor de los caminos para lograr el porvenir de la región. En esta responsabilidad Europa tiene mucho que aportar, pues nuestra experiencia en la cohesión social y en la generación de sociedades más igualitarias puede ser una aportación importante en el futuro latinoamericano y es, en este sentido, uno de los puntos clave de la agenda de diálogo UE-LA.

Del mismo modo, donde la aportación europea puede ser de gran utilidad es en el ámbito de la integración regional. MERCOSUR, Comunidad Andina, Centroamérica, las iniciativas ALCA y ALBA todo ello vive un proceso de actividad y ajuste al que la Unión Europea no puede ser ajena. Décadas de construcción europea nos aportan elementos que deben ser aprovechables en el propio camino que los países latinoamericanos quieren andar, sin transposición mecánica, sin olvidar las diferencias económicas, culturales e históricas existentes, el diálogo entre UE y América Latina tiene un magnífico campo de trabajo.

Es voluntad de España la profundización de la Asociación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. En el marco de esta «inversión» política, debe emprenderse una política más activa hacia la Unión Europea, tendente a consolidar y aumentar el diálogo político

existente entre ambas regiones, a liderar la generación de conocimiento sobre aspectos sectoriales y el diseño y puesta en marcha de acciones específicas, así como apoyar con más intensidad las negociaciones para que los acuerdos de asociación pendientes se hagan realidad. Para ello, no sólo debe aprovecharse su capacidad de interlocución con los países de América Latina y el Caribe, sino que también debe ponerse en marcha una labor de diálogo y negociación con los países socios de la Unión Europea para identificar aspectos de interés común que, trabajados conjuntamente, contribuyan a mejorar la asociación birregional al tiempo que informen la futura Política Exterior Común.

En suma, creo que queda bastante clara la necesidad de una mayor integración entre la cooperación y el diálogo político. Además, tiene mucho que ver con dos temas que se encuentran en el corazón de nuestra política de cooperación: primero, contribuir al logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM); segundo, llevar a la práctica los compromisos asumidos en la Declaración de París de Eficacia de la Ayuda de 2005. Con respecto al primero, el ODM 8 obliga a los donantes, incluyendo por supuesto a la UE, a incrementar su ayuda, mejorar la coherencia entre las políticas y situar a los países en desarrollo como líderes de los procesos. Estos son temas

evidentes para el diálogo político euro-latinoamericano.

Por último, sólo me cabe felicitar a las cuatro instituciones que se han unido para abordar esta importante reflexión —la Casa de América, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, la Fundación Carolina y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales— además de a los autores de los trabajos del libro que, sin duda, contribuirán a la mejora del conocimiento de las relaciones birregionales y de todas sus posibles potencialidades. Para la AECI, entidad que presido, este tipo de esfuerzo es importante tanto para la mejora de las relaciones como para orientar mejor nuestra propia política de cooperación hacia la región. Por ello, considero que ha sido una buena inversión apoyar este proyecto, y animo a todos a leer este texto, pues contiene aportaciones que nos ayudarán a entender una faceta clave de estas relaciones y nos darán ideas sobre cómo avanzar en ellas, situando, eso sí, el desarrollo en el centro de la agenda común.

No olvidemos nunca el verdadero motivo de nuestros esfuerzos, como este libro y otros, que es contribuir a la construcción de un futuro mejor para los hombres y mujeres de América Latina.

Madrid, mayo de 2007

PRESENTACIÓN

De Viena a Lima: los derroteros del diálogo político birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe

La IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe, celebrada en Viena el 12 de mayo de 2006, reflejó los difíciles momentos que atraviesan los procesos de integración en ambas regiones. Para muchos observadores, la Cumbre fue la escenificación de las tendencias centrífugas que recorren América Latina; mostró la desintegración de la Comunidad Andina, y la pugna por el liderazgo sudamericano de determinados países, que en vez de alentar la integración regional, se habrían convertido en una fuerza más de disgregación. Por parte de la UE, se afirmó que la Cumbre reflejaba el estado de introspección y ensimismamiento al que ha conducido la crisis del proyecto constitucional y la denominada «fatiga de la ampliación», que impiden que la UE juegue el papel de «actor global» que le correspondería.

Estos diagnósticos, aunque en parte puedan ser correctos, no reflejan ni la complejidad de las relaciones interregionales ni el grado de madurez alcanzado por el diálogo político entre la UE y América Latina y el Caribe, y tampoco deberían llevar a la conclusión, superficial y errónea, de que las Cumbres son inútiles. Obviamente, la situación de los procesos de integración afecta a la intensidad, la calidad y el contenido de las relaciones y a la meta de la «Asociación Estratégica» que se estableció en la Cumbre de Río de Janeiro en 1999, y las Cumbres también son un reflejo de ello. Pero hay que recordar que la relación birregional y el diálogo político entre la

UE y América Latina y el Caribe son mucho más que las Cumbres. Relacionados o no con esas reuniones, existen otros cauces y canales de diálogo regulares, más o menos institucionalizados, en los que participa un gran número de actores de ambas regiones, gubernamentales y no gubernamentales. En realidad, las Cumbres son el mecanismo de más reciente creación, y uno de sus propósitos es, precisamente, dar visibilidad e impulso político a esa compleja y tupida red de relaciones y vínculos que se han ido estableciendo desde los años setenta.

Por otra parte, los resultados de la Cumbre de Viena no son tan negativos como se ha dado a entender. La Cumbre dio «luz verde» a la apertura de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, una vez finalizada la «evaluación conjunta» de la integración que se acordó iniciar en la Cumbre de Guadalajara (México) de mayo de 2004. Aunque la crisis vivida por la Comunidad Andina impidió una decisión similar, se envió a los líderes de ese grupo un claro mensaje político respecto a la necesidad de preservar ese marco si se quería acceder a un Acuerdo de Asociación con la UE. Esa toma de posición fue muy útil en los meses posteriores, pues ayudó a los países andinos, y en particular a Bolivia, a adoptar decisiones al respecto. La creación de la Asamblea Parlamentaria UE-América Latina y el Caribe, y del Espacio Común en materia de Educación Superior también son avances a resaltar. Asimismo, es positivo que el

Banco Europeo de Inversiones (BEI) haya abierto una nueva línea de créditos para América Latina. Negativos son, sin duda, los escasos avances en las negociaciones sobre un acuerdo de asociación interregional entre la UE y el MERCOSUR, que se iniciaron hace siete años como resultado de la primera Cumbre europeo-latinoamericana en Río de Janeiro.

Con la Cumbre de Viena, son ya cuatro los encuentros al más alto nivel que han tratado de impulsar la Asociación Estratégica birregional, y más allá del análisis de sus logros e insuficiencias, parece pertinente analizar el formato y la utilidad de las Cumbres y de los otros cauces de diálogo político, y en general, el papel que cumplen como instrumentos de la política exterior. También parece oportuno debatir si, como expresión del fenómeno del regionalismo y el interregionalismo, contribuyen a mejorar la capacidad de gestión y de regulación de las interdependencias que vinculan a ambas regiones, y ante problemas globales que las afectan.

Ese análisis es el propósito de esta publicación, que recoge una versión revisada de las ponencias presentadas en el seminario realizado en la Casa de América de Madrid los días 9 y 10 de marzo de 2006. Dicho seminario se convocó con un título, deliberadamente provocador, que recogía su principal preocupación: «¿Para qué sirve el diálogo político de la UE y América Latina?». Como resultado de esa reunión y del debate que

suscitó entre un selecto grupo de académicos de ambas regiones, este libro recoge seis capítulos, que tratan de responder a esa pregunta desde distintos ángulos. En primer lugar, la aportación de **José Antonio Sanahuja**, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) de Madrid, sitúa el diálogo político en el marco del regionalismo y el interregionalismo contemporáneo, tratando de clarificar estos conceptos a partir de distintas aportaciones académicas. El capítulo también examina los cambios que se han registrado en los procesos de integración de ambas regiones, pues ello afecta a la evolución del diálogo político, y finalmente examina el papel que ha podido tener la UE como «federador externo», y su estrategia interregionalista como elemento «constitutivo» en el regionalismo latinoamericano, y en particular en la construcción de instituciones en los distintos agrupamientos regionales de América Latina.

La reflexión de **Cecilia Alemany**, de la Universidad de la República de Uruguay, trata de ordenar y sistematizar los distintos canales e instancias del diálogo: entre la UE y el conjunto de la región; de carácter subregional, con Centroamérica, la Comunidad Andina y MERCOSUR, así como con los países del Caribe que forman parte del Grupo ACP; y los que se han establecido con países concretos como México, Chile y Cuba. Este capítulo también trata de hacer un balance del funcionamiento y resultados de todos ellos, y aporta un aná-

lisis del diálogo desde la perspectiva de las organizaciones de la sociedad civil.

Susanne Gratius, de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) en Madrid, examina los resultados del diálogo político en función de los objetivos que éste se ha trazado, y del papel que está llamado a tener dicho diálogo dentro de una estrategia interregionalista. Después de un balance general de los más de veinte años de diálogo político europeo-latinoamericano, su artículo analiza cuatro ámbitos concretos: la construcción de la paz, la gobernanza democrática, el desarrollo y la cohesión social, y el apoyo a los procesos de integración regional. Finalmente, llega a la conclusión de que es necesario reformar el diálogo político interregional y formula una serie de propuestas concretas para ello.

A través del capítulo de **Christian Freres**, del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) en Madrid, este volumen también contempla el diálogo político UE-América Latina y el Caribe en una perspectiva comparada, dado que se inscribe en una tendencia más amplia de «diplomacia de Cumbres», y existe una evidente confluencia —aunque no coincidencia— de agendas y participantes con el proceso de las Cumbres iberoamericanas (anuales desde 1991); y con las Cumbres de las Américas (en 1994, 1998, 2001 y 2005). El capítulo examina los formatos, mecanismos y resultados de esos otros foros, tratando de extraer enseñanzas que puedan

contribuir a mejorar los resultados del diálogo político y las relaciones UE-América Latina y el Caribe.

Más allá de su agenda regular, ese diálogo debe su origen, y ha contemplado tradicionalmente como temas prominentes los conflictos armados y las crisis políticas que han vivido distintos países y subregiones. El capítulo de **Rut Diamint**, de la Universidad Torcuato di Tella (Buenos Aires, Argentina), aborda el tratamiento y las propuestas emanadas del diálogo político birregional ante las situaciones vividas por Bolivia, Colombia, Cuba, Ecuador, Haití y Venezuela, entre otros casos. Su artículo hace hincapié en la amplia participación latinoamericana en la Misión de Naciones Unidas en Haití y recomienda crear una «nueva Contadora». En este contexto plantea también la cuestión ¿cuánta intervención es aceptable sin percibirse como intromisión?

Bajo el lema «un formato busca sustancia», la aportación de **Günther Maihold**, del Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad con sede en Berlín, examina los resultados y perspectivas futuras de las Cumbres UE-América Latina, sus fortalezas y debilidades. Finalmente, analiza los pros y los contras de distintas propuestas para que los foros de diálogo interregional ganen en legitimidad y eficacia.

El volumen también incluye un documento de síntesis y propuestas de cara a la Cumbre de Viena elaborado por los

participantes en el seminario, y se cierra con las palabras de clausura pronunciadas por Rosa Conde, Directora de la Fundación Carolina, con el programa del seminario y con el texto de la Declaración de Viena.

Este libro es el resultado de una colaboración interinstitucional poco frecuente en este ámbito. Se unieron la Casa de América, la Fundación Carolina, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales en una asociación académica muy provechosa para abordar un tema poco tratado en la literatura sobre las relaciones eurolatinoamericanas.

La realización del seminario y la publicación de este libro no hubieran sido posibles sin el respaldo de distintas personas e instituciones, a las que se agradece su

colaboración activa, y en particular la participación de los comentaristas e invitados al seminario, cuyas aportaciones y reflexión contribuyeron a mejorar las ponencias presentadas y el documento de síntesis. También agradecemos el decisivo respaldo económico de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) y el apoyo entusiasta de su Directora General de Cooperación con Iberoamérica, Aurora Díaz-Rato. Asimismo, expresamos nuestro agradecimiento por la aportación de la Casa de América de Madrid y la coordinadora de Tribuna Americana, Ana Pellicer; y de la Fundación Carolina y su Directora, Rosa Conde, así como el responsable del Programa de América Latina del Centro de Estudios de América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), Tomás Mallo.

Madrid, marzo de 2007

1. REGIONES EN CONSTRUCCIÓN, INTERREGIONALISMO EN REVISIÓN. LA UNIÓN EUROPEA Y EL APOYO AL REGIONALISMO Y LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

José Antonio Sanahuja *

Las relaciones institucionalizadas entre la Unión Europea (UE)¹ y América Latina tienen ya más de 35 años. Esas relaciones cuentan con un importante acervo acumulado de acuerdos subregionales y bilaterales, que pueden agruparse en varias «generaciones». Existe un gran número de instancias y canales de diálogo, concertación y cooperación, de carácter intergubernamental, con distinto alcance y relevancia, que conforman la denominada «asociación estratégica» birregional. También se ha formado una tupida red de relaciones transnacionales protagonizada por actores no estatales y subestatales, incluyendo la creciente actividad empresarial europea en Latinoamérica o la actuación de las ONG. A diferencia de lo que ocurría en los años setenta del pasado siglo, las relaciones UE-América Latina son hoy un elemento plenamente integrado en la política exterior y en la inserción internacional de ambas regiones, y un factor de diversificación externa frente a la tradicional influencia hegemónica de Estados Unidos en América Latina, y en el conjunto de Occidente.

Sin embargo, en la relación birregional hoy existe malestar, incertidumbre, y en ocasiones, perplejidad. Existen dudas respecto a su relevancia y eficacia, y se debate qué rumbo ha de tomar en el futuro². No se trata sólo del habitual debate sobre la utilidad de las Cumbres, que volvió a aflorar en la Cumbre de Viena de mayo de 2006. Ahora también se discute si la matriz interregionalista en la que se inscriben las Cumbres sigue siendo útil para ambas regiones, o está definitivamente agotada. Hechos como el estancamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR, o la crisis de la Comunidad Andina serían, para algunos actores, las pruebas de que el interregionalismo ya no es viable, por lo que sería necesario un nuevo modelo de relación que apueste por el bilateralismo, privilegiando relaciones individualizadas con los países más relevantes, como Brasil o México. Pero como se afirma en este capítulo, en realidad el problema no radica en el interregionalismo, sino al interior de cada región. Tanto la UE como América Latina se encuentran en un momento de crisis de sus propios esquemas de integración, aunque la crisis que vive la

* El autor agradece los comentarios de José María Araneo, Esther Barbé, Christian Freres, Susanne Gratus, Erika Ruiz y Alfredo Valladao a la versión preliminar de este texto, presentada en el seminario «¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina? (Casa de América de Madrid, 10 de marzo de 2006). La responsabilidad por los errores u omisiones presentes en el texto corresponde en exclusiva al autor.

¹ En este capítulo, la expresión «Unión Europea» (UE) se refiere tanto a la actual UE, como a la Comunidad Europea (CE), o la anterior Comunidad Económica Europea (CEE). Sin embargo, la mención expresa de la CE o las instituciones de la UE alude a sus particulares ámbitos de competencia.

² Así parecen indicarlo las más de 260 entrevistas realizadas en ambas regiones en el marco del estudio sobre las relaciones UE-América Latina realizado en 2005 por parte del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) para la DG Relex de la Comisión Europea. Véase Freres y Sanahuja, 2006: 80.

UE no puede ser comparada, ni de lejos, con la crisis interna de MERCOSUR y de la CAN. Es lógico que ello se traduzca en un *impasse* de las relaciones birregionales, y las que se mantienen entre la UE y las diferentes subregiones. Desde esa perspectiva, la Cumbre de Viena, en realidad, fue el escenario que hizo visibles los problemas de coordinación de políticas en el seno de cada grupo, y cómo estos impedían avanzar conjuntamente. Si la opción latinoamericana por el regionalismo se confirma —en la UE, pese a los problemas que presenta la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), parece estar fuera de duda—, el interregionalismo no sería una opción, sino un imperativo.

Esta cuestión se sitúa en el marco más amplio del debate teórico y práctico sobre la importancia del regionalismo y el interregionalismo en el orden mundial contemporáneo, en particular, entre la afirmación de que ambas dinámicas son hechos intrascendentes y se reducen al ruido mediático que acompaña —por cierto, cada vez menos— a la «diplomacia de cumbres», o bien contribuyen a fundamentar un sistema emergente de gobernanza global de múltiples niveles (*multi-layered*) que dé paso a un futuro orden mundial «postwestfaliano» basado en grupos regionales, y no sólo ni principalmente en los Estados-nación. El debate sobre el futuro de las relaciones entre la UE y América Latina se podría inscribir, en muchos aspectos, en ese contexto más amplio.

REGIONALISMO E INTERREGIONALISMO EN UN MUNDO «TRIÁDICO»: UNA APROXIMACIÓN A LOS CONCEPTOS

Los cambios del sistema internacional de los años noventa propiciaron tres dinámicas diferenciadas pero interrelacionadas: la «regionalización», el «regionalismo», y la conformación o consolidación de «regiones» en el sistema internacional.

Hettne y Söderbaum (2000: 457) han señalado que «regionalización» denota el proceso, empíricamente constatable, que conduce a pautas de cooperación, integración, complementariedad y convergencia dentro de un espacio de transnacionalización en un área geográfica particular. Es importante diferenciar «regionalización» de «regionalismo», pues este último alude a las dimensiones institucionales o político-ideológicas de ese proceso. En cualquier caso, la relación entre regionalismo y regionalización es controvertida y no siempre clara, por lo que en ocasiones se rechaza (Payne y Gamble, 1996: 251). Para diversos autores, la regionalización conduce a mayores grados de regionalidad (*regionness*) en un espacio geográfico determinado. Según Gilson (2002: 4-6), el concepto de regionalización alude a un proceso en el que suelen tener un papel importante las políticas de apertura económica, a menudo adoptadas en el seno de acuerdos de integración regional, ya que producen una intensificación de las interacciones de los actores económicos privados y de otros actores no

estatales. Por ello, globalización y regionalización, como se ha señalado reiteradamente, son dos procesos relacionados, ya que este último se ha convertido en el vehículo del anterior. Ello genera un mayor grado de interdependencia entre Estados, economías y sociedades, con nuevas demandas de gestión y regulación que exceden las capacidades de los Estados.

El término «regionalismo» aludiría a un proceso consciente de diseño y aplicación de políticas de alcance regional por parte de los Estados para reorganizar un espacio geográfico regional determinado (Payne y Gamble, 1996: 2), y así responder a necesidades de seguridad o de desarrollo como las que dominaron el periodo de la guerra fría. Por ello, el regionalismo puede adoptar diversas formas y grados de institucionalización, desde la cooperación informal a la creación de regímenes, o la aparición de organizaciones intergubernamentales o supranacionales. A menudo, el término «regionalismo» alude también a las políticas que tratan de organizar el sistema internacional a través de «regiones» (Hettne, 2005: 545). En el marco de los procesos de globalización y de la posguerra fría el regionalismo adquiere un nuevo significado, y, en una aparente paradoja, al tiempo que contribuye a profundizar la globalización y la regio-

nalización, debilitando a los Estados y sus capacidades de ejercer la soberanía, también pretende defenderlo, al crear nuevas capacidades de regulación para hacer frente a los desafíos económicos y de seguridad internos y externos que generan la globalización y la regionalización.

El denominado «nuevo regionalismo» de los años noventa, basado tanto en procesos de integración económica, como de concertación política, expresa esa paradoja. Se trata de una estrategia para mejorar la inserción internacional de los actores estatales y no estatales, incluyendo la empresa privada, en el mundo «triádico» de la posguerra fría. Un mundo libre ya de los alineamientos estratégicos del bipolarismo, y crecientemente regionalizado y globalizado en torno a tres áreas económicas dominantes (Europa, Norteamérica, y Asia Oriental)³. Esa estrategia sería particularmente atractiva para los países en desarrollo, más débiles y con mayores riesgos de verse marginados en ese nuevo escenario, y en particular, para América Latina (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994; Sanahuja, 1998, 2007; e Ibáñez 2000). Se trata de un fenómeno creciente, y hoy prácticamente universal. De los 126 acuerdos regionales de comercio registrados ante la OMC, la mitad lo fueron a

³ La bibliografía sobre el nuevo regionalismo es ingente. En particular, pueden consultarse los cinco volúmenes publicados por el proyecto UNU/WIDER sobre regionalismo (Hettne, Inotai y Sunkel, 1999, 2000 a, b y c, 2001). Un compendio de las diferentes aproximaciones al fenómeno es el *Reader* compilado por Söderbaum y Shaw (2003). Sobre su significación en la sociedad internacional de la posguerra fría, véanse Arenal, 2002 y Aldecoa y Cornago, 1998.

partir de 1990, y la mayoría de los países hoy están integrados en alguno de esos acuerdos.

El concepto «región» no es menos controvertido. En distintas definiciones se alude, además de la proximidad geográfica, a aspectos funcionales —pautas regulares de interacción e interdependencias regionales en el ámbito económico, político, sociocultural, o de seguridad—, y a objetivos, valores e identidades compartidos. Las regiones, como se enfatiza desde la perspectiva constructivista, son entidades construidas social y políticamente, y ello afecta a su identidad colectiva. Como una nación, se trata de «comunidades imaginadas» sobre una base territorial, económica o sociocultural determinada, como por ejemplo «la comunidad del Atlántico Norte», «América Latina», o «Europa». Que haya vínculos económicos o de otra índole muy intensos no supone que exista «regionalidad» (*regionness*) o una «región» en el sentido político o en términos de identidad, como ocurre en Asia o en Norteamérica. También encontramos casos en los que existe una fuerte identidad regional, como es América Latina. Sin embargo, ésta no coincide con las regiones existentes en términos económicos, o con los proyectos y las instituciones regionales que se han ido creando, cuya identidad propia es débil o inexistente (no hay una identidad «mercasureña», «andina» o «sudamericana» equiparable a la identidad latinoamericana, o a la indígena-mestiza) (Kourliandsky, 2006: 87-90).

El nivel de «regionalidad» define la posición particular de una región en el sistema internacional. Según Hettne (2003: 28-29), en términos muy generales puede hablarse de cinco niveles de regionalidad, cada vez mayor, aunque no necesariamente deben verse como «etapas» de un proceso evolutivo: 1) la definida por un espacio regional, enmarcado por barreras geográficas naturales; 2) un complejo regional, que alude a interdependencias embrionarias en distintos ámbitos, y que se asimilaría a lo que Barry Buzan llama «complejos de seguridad»; 3) la sociedad regional, definida por interdependencias, más o menos reguladas, en ámbitos económicos, políticos, culturales o militares; 4) la comunidad regional, que se observa allí donde existe un marco organizativo duradero, más o menos formal, que facilita y promueve la comunicación social y la convergencia de valores, creando una «sociedad civil transnacional» a escala regional, que coincide con el concepto de «comunidad de seguridad» de Karl Deutsch; y 5) una comunidad política o *politeia* regional institucionalizada, con procesos regularizados de toma de decisiones y una mayor capacidad como actor internacional.

Para la comprensión del regionalismo y el interregionalismo, es necesario considerar en qué medida un grupo regional asume la condición y los rasgos constitutivos de los actores internacionales (*actorness*), en tanto comienza a ejercer algunas de las funciones habitualmente atribuidas a los Estados que los inte-

gran. En su análisis ya clásico de la UE, Bretherton y Vogler (1999: 38) han identificado cinco variables para tratar de valorar la capacidad de un grupo regional para conducirse como actor internacional. Todas ellas presuponen un notable grado de regionalidad: a) compromiso compartido con una serie de valores y principios fundamentales; b) la capacidad de identificar prioridades de política y de formular políticas coherentes; c) la capacidad efectiva de negociar con otros actores en el sistema internacional; d) la disponibilidad de instrumentos de política, y la capacidad de utilizarlos; y e) la existencia de mecanismos domésticos de legitimación de los procesos decisorios y las prioridades políticas, en relación a la política exterior. El análisis de las relaciones interregionales remite, directa o indirectamente, a considerar en qué medida se dan estas condiciones en cada uno de los grupos regionales que son partícipes de las mismas.

Con la proliferación de acuerdos regionales y del regionalismo, los grupos y organizaciones regionales comienzan a desarrollar sus propias relaciones externas. El interregionalismo, que Hanggi *et al.* (2006: 3) definen, de manera general, como las «relaciones institucionalizadas entre regiones mundiales», no es un fenómeno nuevo. Ya en los años setenta, a pesar de los condicionantes de la guerra fría, la UE comenzó a impulsar las relaciones «grupo a grupo», incluyendo América Latina. Ello respondía, entre otros factores, a la lógica de la integra-

ción europea, y en particular al impulso de la Comisión y el Parlamento Europeo, las instituciones más interesadas en ampliar el papel internacional de la CE y, con ello, sus competencias y su influencia externa en tanto órganos de la misma (Nutall, 1990). Para los socios de la CE, a menudo esa relación comportaba ventajas, como una mayor autonomía respecto a los bloques de la guerra fría.

En los noventa, sin embargo, se produce una nueva «oleada» de relaciones interregionales, y estas adoptan nuevas formas. Ese impulso renovado del interregionalismo responde, obviamente, al fenómeno del «nuevo regionalismo» característico de ese periodo. Según Hanggi (2000: 14), esas relaciones pueden entenderse como una respuesta a la necesidad de gestionar, más allá del Estado-nación y de los propios marcos regionales, la cada vez más compleja interdependencia derivada de la globalización y la regionalización.

INTERREGIONALISMO: MODALIDADES Y FUNCIONES

¿Qué formas adopta el interregionalismo contemporáneo? A partir de la tipología propuesta por Hanggi (2006: 31-62), con algunas adaptaciones, cabe identificar las siguientes:

- a) Relaciones interregionales en sentido estricto: Dentro de éstas, cabe

distinguir diferentes modalidades, dependiendo del grado de institucionalización de los partícipes: i) relaciones entre dos organizaciones regionales; ii) relaciones entre una organización regional y un grupo regional no institucionalizado; y iii) relaciones entre dos grupos regionales no institucionalizados. Las relaciones «grupo a grupo», como se indicó, aparecen con el «viejo regionalismo», y son características de la CE en el periodo de vigencia de la Cooperación Política Europea (CPE) en materia de política exterior. Buscan una interlocución regional o subregional que contribuya, a su vez, al fortalecimiento de la actuación colectiva y la identidad de cada grupo. Por ello, suele tener el impulso consciente de las instituciones comunes, sean estas intergubernamentales o supranacionales. Suele estar basada en un diálogo político regular e institucionalizado y en programas de cooperación con un papel destacado de las instituciones regionales. En esta categoría se ubicaría el «diálogo de San José» UE-Centroamérica, y el diálogo institucionalizado de la UE con la Comunidad Andina, y con MERCOSUR. Ahora bien, el «nuevo regionalismo» comporta una ampliación de la agenda, y la negociación de acuerdos «de integración profunda» entre grupos, como la Asociación UE-MERCOSUR, en curso de negociación, que establecería un área de libre comercio birregional y

supone un alto grado de institucionalización de esa relación. Dentro de las relaciones entre organizaciones y grupos, podría incluirse el diálogo UE-Grupo de Río, y el diálogo birregional a través de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y la «Asociación Estratégica».

- b) Relaciones «transregionales»: también analizadas por Aggarwal *et al.* (2003), en esta modalidad se establecen plataformas de concertación en las que los Estados participan a título individual, aunque existe algún tipo de coordinación intragrupo, y las instituciones regionales también participan con su propia agenda y perspectiva. Están basadas en reuniones más o menos regulares de alto nivel, como la «diplomacia de Cumbres» de Jefes de Estado, y en programas de cooperación, incluyendo iniciativas bilaterales y de las instituciones regionales. La agenda central suele ser económica, pero se abordan cuestiones políticas, de seguridad, o ambientales. La definición de los grupos es más laxa, y pueden no coincidir con regiones formalmente constituidas, o con otros marcos de diálogo «grupo a grupo»; el foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) o el proceso *Asia-Europa Meetings* (ASEM) serían una muestra de este tipo de relaciones.
- c) Relaciones entre grupos u organizaciones regionales y un tercer estado, que Haenggi denomina «cuasi interregionales»: se trata de una

modalidad «híbrida» entre el interregionalismo y la relación bilateral con países que, por su importancia, demandan un tratamiento específico. En la práctica, se suele establecer una relación «triangular» entre el grupo regional, el país en cuestión, y el grupo al que pertenece este último. Ejemplos de esta relación sería el diálogo UE-China, en el marco del proceso ASEM, o la «asociación» UE-México y UE-Chile.

En el examen de las funciones que desempeña el interregionalismo, las dos cuestiones a las que los autores han prestado más atención son, en primer lugar, a la relación de doble dirección entre regionalismo e interregionalismo; es decir, a la manera en la que el regionalismo alimenta y sostiene las relaciones interregionales, y cómo el interregionalismo contribuye a consolidar y promover la coordinación de políticas y la cohesión interna de los grupos regionales. En segundo lugar, se ha prestado atención a la contribución del regionalismo y el interregionalismo a la configuración del orden internacional, y en particular a dar respuesta a las necesidades de seguridad, desarrollo, y gobernanza doméstica y del sistema internacional en la era de la globalización, que la acción estatal ya no puede satisfacer por sí sola.

Atendiendo a algunas de estas dimensiones, el trabajo pionero de Jürgen Rüdland (2001: 6-9) identifica las siguientes funciones del interregionalismo:

- a) Funciones de equilibrio (*balancing*): el interregionalismo permite establecer «contrapesos» y diversificar las relaciones exteriores en relación a la tríada dominante (Japón, Europa, Estados Unidos) y a actores emergentes, como China, o bien ganar influencia mediante estrategias de *bandwagoning*, asociándose con algunos de los actores dominantes. En el caso de las relaciones UE-América Latina, esta función se expresaría a través del conocido argumento latinoamericano del «contrapeso europeo» respecto a la influencia desmedida de Estados Unidos, que se utiliza tanto en el ámbito de las relaciones políticas como de los acuerdos comerciales. En uno y otro ámbito, tanto la UE como los distintos países y grupos de América Latina ven en el interregionalismo una manera de «diversificar» sus relaciones exteriores, lo que les otorgaría mayor autonomía e influencia política.
- b) Fortalecimiento institucional o construcción de instituciones: (*Institution building*): el interregionalismo genera mayores necesidades de coordinación, cooperación e institucionalización intrarregional, en particular en lo referido a la acción exterior y las políticas económicas, y a través de ello contribuye a fortalecer las instituciones regionales y la cohesión intragrupo. En los acuerdos de integración de América Latina, las exigencias de la UE respecto a las uniones aduaneras o la con-

certación política, que se detallan más adelante, serían la expresión de este particular «regionalismo a través del interregionalismo», en el que la UE actuaría a modo de «federador externo».

- c) Racionalización de las políticas exteriores (*rationalizing*): ante la proliferación de actores e intereses y la complejidad y amplitud de las agendas de las relaciones entre ambos grupos, y en general en la política internacional, las relaciones interregionales pueden contribuir a ordenar y agrupar cuestiones (*nesting*), y fijar posiciones comunes.
- d) Definición de agendas (*agenda setting*): la introducción de temas en la agenda, su jerarquización, y/o el control de ésta, y de los enfoques para el tratamiento de las cuestiones que dicha agenda contiene. Esta función es atractiva para los actores de mayor peso, que de esta manera pueden construir coaliciones más amplias. Pero en los marcos interregionales, las potencias medias y los países más pequeños también pueden avanzar sus posiciones, aprovechando las oportunidades que brindan los procedimientos decisorios propios de foros poco institucionalizados, como la regla del consenso. Como se verá, los países andinos y centroamericanos han hecho uso de esta función del interregionalismo para promover la negociación de acuerdos de asociación con la UE, a los que ésta se opuso inicialmente.

- e) Construcción de identidades colectivas (*collective self-identity*): el interregionalismo, como se ha indicado, puede alentar dinámicas de interacción y de fortalecimiento de la cohesión y la identidad intragrupo, especialmente en los más recientes, aunque esta cuestión es más difícil de probar empíricamente. La interacción puede resaltar las diferencias entre «nosotros» y «ellos», sea el otro grupo, o un tercero al que ambos perciben como amenaza, y de esa forma galvanizar la cohesión interna a partir de políticas comunes, y de valores y normas compartidas.

No existe acuerdo respecto a la importancia relativa de estas funciones, y ello depende en gran medida de las posiciones teóricas desde las que se intentan explicar tanto el regionalismo como el interregionalismo. Desde una posición realista o neorrealista, se insiste en las lógicas de equilibrio de poder o de acceso a mercados. Desde el institucionalismo neoliberal, la clave radica en la gestión común de las interdependencias, que suponen costes recíprocos, que se trata de atenuar o reducir mediante la cooperación. Desde la perspectiva constructivista, se insiste en la construcción de instituciones y normas de actuación internacional basados en valores e identidades compartidas. Esas normas e instituciones desempeñarían un doble papel. Una vez establecidas, tienen funciones constitutivas de los actores que participan de ellas; al tiempo, consti-

tuyen un orden internacional basado en determinadas preferencias de valores (Schünemann, 2006).

Con un enfoque marcadamente normativo, la perspectiva cosmopolita neokantiana también enfatiza el potencial del regionalismo y el interregionalismo para promover la gobernanza democrática del sistema internacional y una política mundial orientada por los valores y normas de la democracia y la justicia social. La gobernanza democrática cosmopolita, como han planteado David Held, Daniele Archibugi o Mary Kaldor (Archibugi, 2004), comporta la elaboración de marcos normativos, y la (re)construcción de organizaciones internacionales eficaces que, además, tendrán que ser de carácter democrático, si aspiran a ser legítimos. Ello permitiría canalizar a la participación de los Estados y las sociedades, y movilizar la acción colectiva para asegurar la provisión de seguridad, bienestar económico, cohesión social y sostenibilidad ambiental, que desde esta perspectiva se redefinen como «bienes públicos» globales, o regionales.

Este proyecto de gobernanza global puede definirse en función de sus diferentes niveles, que no están vinculados tanto en una relación jerárquica, como en un conjunto de relaciones funcionales. Existen cinco niveles: local, estatal, interestatal, regional y mundial. El regionalismo puede contribuir a la gobernanza de múltiples asuntos económicos, sociales, o de seguridad, y la

provisión de «bienes públicos regionales» (Archibugi, 2004: 43-59) Esto es más claro allí donde los Estados dejan atrás la lógica intergubernamental, y atribuyen competencias soberanas a instituciones de naturaleza supranacional. Desde concepciones clásicas de la soberanía, la transferencia de competencias estatales a marcos mancomunados de soberanía se percibe como una pérdida, pero desde la perspectiva cosmopolita se trata de una redefinición y «reapropiación» de competencias que ya no son efectivas a nivel nacional. A partir de ello, el interregionalismo puede contribuir a la aparición de consensos y la actuación concertada en los marcos multilaterales, en aspectos como el desarrollo del derecho internacional, así como el fortalecimiento y democratización de las organizaciones intergubernamentales para mejorar su representatividad, su transparencia y rendición de cuentas, en aras de una acción más eficaz y legítima, y a un mayor control político de sus actuaciones.

En los análisis sobre las relaciones exteriores de la UE, en particular en los marcos interregionales, se ha insistido sobre la singularidad del poder global de la UE y su carácter de «potencia civil», destacando sus dimensiones normativas y el proyecto cosmopolita de gobernanza que tiende a promover a partir de su propia experiencia de integración. Ello supone una relación interregional basada en valores de democracia, justicia social, imperio de la ley, y un diálogo

igualitario con las contrapartes regionales. Sin embargo, también podría verse, en palabras de Hettne y Söderbaum (2005: 549), como un «imperialismo blando» a través del cual la UE trata de promover sus propios intereses económicos y políticos en una relación asimétrica. La teoría crítica también ha resalado que, a menos que los procesos de regionalización y las relaciones interregionales asuman los problemas de desigualdad de las relaciones Norte-Sur, el interregionalismo puede ser un mecanismo de subordinación de las «periferias» a los «centros» en el mundo triádico de la globalización, a través de la imposición de las políticas de corte neoliberal del llamado «Consenso de Washington». El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y el Acuerdo de Libre Comercio UE-México han sido interpretados a menudo como expresión de esa lógica, y como una muestra de la «competencia hegemónica» de la UE y de Estados Unidos por los mercados emergentes de América Latina (Gamble y Payne, 2003: 43-62). En las relaciones birregionales, de hecho, pueden encontrarse muestras de una y otra lógica. Las contradicciones que existen entre las políticas de promoción de la democracia y el desarrollo, y los acuerdos de libre comercio, con sus estrictas reglas de protección de inversiones o de derechos de propiedad intelectual, serían un ejemplo de ambas visiones y de las contradicciones y falta de coherencia de la actuación interregional que promueve la UE en sus relaciones con América Latina.

REGIONALISMOS EN CONSTRUCCIÓN (II): LA UNIÓN EUROPEA Y SUS POLÍTICAS HACIA AMÉRICA LATINA

La Unión Europea como actor internacional

Como se ha señalado anteriormente, la configuración de una relación interregional, su estructura institucional, y su eficacia como estrategia para mejorar la inserción en el sistema internacional, dependen de la naturaleza de los participantes, y de las características y el grado de avance de los respectivos procesos de concertación e integración regional.

Por todo ello, la actual pauta de relaciones interregionales entre la UE y América Latina no puede entenderse sin hacer referencia al proceso, que se ha desarrollado en paralelo, de conformación de la UE como actor internacional, a través del desarrollo de su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), de la más reciente Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), y de la evolución y fortalecimiento de otras políticas exteriores, como la política comercial o la de desarrollo.

Si atendemos a los criterios planteados por Bretherton y Vogler, la UE, en tanto actor internacional, presenta evidentes problemas de coherencia y frecuentes divisiones internas. No obstante, en conjunto puede afirmarse que se está convirtiendo en un verdadero «actor global» que se conduce, cada vez en más casos, con una única voz en el exte-

rior. Durante los años ochenta, los diálogos «grupo a grupo» se basaron en la Cooperación Política Europea (CPE) en política exterior, como dispositivo intergubernamental de concertación entre los Estados miembros, así como en las competencias comunitarias en las relaciones exteriores, principalmente económicas, como la política comercial o la cooperación al desarrollo. En los años noventa, la afirmación de la UE como «actor» o como «presencia» internacional (Bretherton y Vogler, 1999: 33-36) se ha basado tanto en la aparición y la consolidación de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), con los Tratados de Maastricht (1992) y Amsterdam (1997), como en la ampliación de las políticas comunitarias, con su correspondiente proyección externa, a prácticamente todos los ámbitos. Ese proceso no ha estado exento de polémica. Se cuestiona el carácter de «actor» de la UE, y también son conocidas las críticas a la PESC y la más reciente política común de seguridad y defensa (Barbé, 2000: 118; Smith, 2002: 2): al no ser una entidad soberana, la UE difícilmente podrá ser un actor unitario; es, por ello, una entidad subordinada a los Estados miembros; carece de autoridad decisoria centralizada; y no tiene el respaldo de una capacidad militar propia; en sus políticas con proyección exterior hay contradicciones e incoherencias graves, como ocurre con la política agrícola, la política comercial, y la política de desarrollo. Por tanto, según los críticos, existe una «brecha» aparentemente insalvable entre las expectativas y las ca-

pacidades, y por ello, la UE no es eficaz ante las crisis internacionales. La división de la UE ante la guerra de Irak —al igual que la incapacidad de actuar en Bosnia o en Kosovo— sería la confirmación de esas debilidades.

¿Significa esto que, como interlocutor de América Latina, la UE, como tal, no debe ser tomada demasiado en serio? Esa posición sería difícil de sostener. Si entendemos la política exterior de la UE, como hace Hazel Smith (2002: 8), como su capacidad para definir una acción exterior que promueva de manera eficaz los intereses, políticas y valores internos del conjunto de la UE, entonces la existencia de tal política, y de la UE como actor, debería ser evidente por sí misma, a pesar de esas limitaciones. Como han señalado Hettne y Söderbaum (2005: 535), en la actualidad la UE se ha convertido en un actor global, en especial en los ámbitos del comercio, la cooperación al desarrollo, la promoción de la integración regional, la gobernanza democrática y los derechos humanos, y de manera paulatina, también en el ámbito de la paz y la seguridad. De hecho, la «presencia» de la UE se percibe cada vez más en todo el mundo, y la percepción de que la UE está «ausente» —como ha ocurrido en América Latina en determinados periodos— debido a que atraviesa una etapa de introspección o bien reorienta sus prioridades exteriores, es también una prueba de su carácter de actor global, y no al contrario. Las críticas anteriores, en gran medida, parten de una visión estatocéntri-

ca clásica, de corte realista, que juzga a la UE con la «vara de medir» de la política exterior estatal. Frente a esta visión limitada, cabe recordar que la UE y su política exterior no pueden ser vistas con esos parámetros, pues son una realidad «sui generis», que responde tanto a su temprano desarrollo, como a su carácter «híbrido» entre el intergubernamentalismo de la PESC, y las políticas comunitarias, de tipo supranacional. Desde América Latina se percibe a la UE, en ocasiones, como una confusa y a veces contradictoria agregación de posiciones nacionales, pero si nos dirigimos a cuestiones que afectan directamente a la región, como la política comercial, la política agrícola, o la ayuda al desarrollo, entonces la propia región suele tener pocas dudas de que la UE es un actor unitario. Además, hay que considerar que en distinto grado las políticas exteriores nacionales de los Estados miembros participan de un difuso proceso de «europeización» que las aproxima unas a otras. Ello es muy visible en el caso de las relaciones con Latinoamérica.

El interregionalismo parece firmemente asentado entre las distintas modalidades que adoptan las relaciones exteriores de la UE y se ha convertido en la más relevante para los países en desarrollo (Hettne y Söderbaum, 2005). Las modalidades serían éstas:

a) *Ampliación de la UE*: el proceso de adhesión a la UE define un particular modelo de relaciones en la que

la Unión establece marcos de políticas y evalúa los avances de los países candidatos, aportando sumas significativas para la adaptación de sus estructuras. A pesar de la «fatiga de ampliación» que se observa a partir de 2006, el proceso de ampliación es una notable «historia de éxito» en términos de estabilidad y prosperidad para los nuevos miembros y los aún países candidatos, incluyendo los Balcanes. No obstante, el caso de Turquía está poniendo a prueba el modelo, creando tensiones internas que afectan a la UE en las dimensiones políticas, económicas y en particular en las variables identitarias, muy sensibles al debate político.

b) *Vecindad*: La «Política de vecindad» dirigida a los países mediterráneos y Europa Oriental ofrece un marco de relación privilegiado aunque distinto —y en cierta forma sustitutivo— de la ampliación. El objetivo primordial es promover la estabilidad del entorno cercano de la UE, a través de la promoción de la democracia y del desarrollo socioeconómico, que se pretende lograr mediante la ayuda económica y la apertura comercial. Obviamente, esta modalidad es más débil en términos de influencia, y depende en mayor medida de las capacidades, limitadas para un área tan vasta, y la coherencia de la UE como actor (*actorness*). Así lo ilustran las vacilaciones de la UE en Oriente Próximo, la resistencia

a hacer concesiones en materia de libre comercio con los países mediterráneos, o la ambivalencia hacia los principios democráticos en estos países.

- c) *Bilateralismo*: con países de gran importancia estratégica, como Estados Unidos, Japón, China, Rusia, Canadá, India o Sudáfrica, se opta por una modalidad bilateral más tradicional, aunque desde el lado de la UE se actúa como grupo. Ello no impide que existan relaciones bilaterales de los Estados miembros, especialmente los más grandes, que se ven fuertemente «europeizados» por esas relaciones. En el caso de Japón, China e India esta relación completa la de carácter interregional, en vez de reemplazarla, pues los tres países son parte del proceso interregional ASEM (*Asia-Europe Meetings*).
- d) *Interregionalismo*: su importancia en las relaciones exteriores de la UE ha aumentado a lo largo de la última década. Aunque en su origen se encuentra la relación poscolonial con los países del grupo África-Caribe-Pacífico (ACP), las relaciones interregionales hoy abarcan América Latina y el Caribe, y el proceso ASEM. Estas relaciones interregionales giran en torno a tres ejes: i) el diálogo político institucionalizado, a través del cual se pretende promover la democracia y los derechos humanos, y la concertación de las posiciones de estos grupos regionales y de la UE en los foros internacionales; ii) las

relaciones comerciales que —en función de la existencia o no de vínculos poscoloniales, los intereses económicos, y los cambios en los paradigmas económicos— han oscilado entre las preferencias comerciales regionales, como las otorgadas a los países ACP, las del «SPG-drogas», o los acuerdos regionales de libre comercio que se han firmado o están en proceso de negociación con países de América Latina, así como los nuevos acuerdos regionales con los países ACP previstos en la Convención de Cotonú; y iii) la cooperación al desarrollo, impulsada tanto por actores gubernamentales como por redes de la sociedad civil. Esa cooperación ha otorgado a las relaciones exteriores de la UE un perfil y una identidad más marcadamente «civil» que en otras áreas de política, como el comercio o el diálogo político. No existe, sin embargo, un «tipo único» de interregionalismo. Aunque se trata de una modalidad de relación de impronta inequívocamente europea, varía en función de factores como las distintas relaciones de poder, la configuración de la UE como actor (*actorness*), el área temática de la que se trate, y el proceso político entre las instituciones de la UE y los Estados miembros. En la propia Comisión, por ejemplo, la aproximación al interregionalismo es distinta en las direcciones generales de Relaciones Exteriores (RELEX), Desarrollo (Dev), o Comercio (Trade). La eficacia del interregionalismo, además, se ve

afectada por la relación con los marcos multilaterales y cuestiones de coherencia de políticas, como ilustra la tensión entre el proteccionismo agrícola y las negociaciones de libre comercio con América Latina.

Pese a esas diferencias y obstáculos, la relación interregional UE-América Latina, en la medida que prevalece sobre las relaciones bilaterales de los Estados miembros, puede ser vista como confirmación de la creciente actuación internacional de la UE, y al mismo tiempo, expresa su particular construcción institucional y el reparto de competencias entre los Estados miembros, la CE y las demás instituciones comunitarias. En cualquiera de las conferencias ministeriales, los ministros europeos, en tanto representantes nacionales y, al tiempo, integrantes del Consejo de la UE, abordan cuestiones que afectan tanto a las competencias comunitarias, como al ámbito intergubernamental. En relación a la UE, los nuevos acuerdos de asociación UE-México y UE-Chile, de carácter «mixto», abarcan asuntos que son competencia exclusiva de la Comunidad, como el comercio de bienes; el diálogo político institucionalizado en el ámbito PESC, que es intergubernamental; y asuntos que son competencia exclusiva de los Estados miembros, pero en los que se actúa de manera concertada en el marco de la Unión.

Esto supone un particular modelo de interregionalismo, en el que existen canales y procesos múltiples de diálogo, ne-

gociación y toma de decisiones, lo que no siempre ha sido bien comprendido en América Latina. En la medida que la UE se ha configurado, más que como actor unitario, como un sistema pluralista de «gobernanza multinivel», la relación interregional se configura a partir de niveles de decisión múltiples y yuxtapuestos, en los que interactúan distintos actores políticos (Marks *et al.*, 1996; Hoghe y Marks, 2001). En ese sistema, la distribución de competencias entre los actores constituye un factor determinante de la estructura institucional de las relaciones UE-América Latina.

Las motivaciones e intereses de la Unión Europea en el «nuevo regionalismo» latinoamericano

El apoyo al regionalismo y la integración regional es un elemento que singulariza a la UE como socio externo de América Latina y uno de sus principales activos. En términos de identidad colectiva, puede alegarse que la UE quiere ver en América Latina un «espejo» de su propia experiencia de integración (Sanahuja, 2006a: 78), pero ese apoyo europeo también parte de un amplio consenso birregional sobre el papel esencial de la integración y el regionalismo en la paz y la seguridad, el desarrollo socioeconómico y la proyección internacional de América Latina. A la aparición de ese consenso contribuyó el decisivo apoyo europeo en los difíciles años ochenta, cuando la integración económica conoció sus horas más bajas, pero surgieron

iniciativas regionales de paz y de concertación política —cumbres presidenciales en Centroamérica, Grupo de Río...— que contribuirían a gestar el «nuevo regionalismo» del decenio posterior. Por otra parte, una de las diferencias más marcadas entre la UE y los impulsores del «Consenso de Washington» ha sido el papel otorgado a la integración. En su versión original, dicho «consenso» la rechazaba, a favor de la apertura unilateral, aunque en su versión revisada reconocía la importancia del «regionalismo abierto».

Sin embargo, en el contexto de la posguerra fría y el «nuevo regionalismo» de los noventa, el apoyo de la UE a la integración latinoamericana respondió a una agenda renovada de motivaciones e intereses. Por una parte, al adoptar estrategias de apertura económica, la integración podía promover mercados ampliados y marcos de mayor seguridad jurídica para los exportadores e inversores europeos, más activos en la región al verse atraídos por la recuperación económica y las privatizaciones. Una estrategia pragmática de apoyo a la integración por parte de la UE suponía reconocer esos intereses económicos, y enfrentarse a los riesgos que planteaba a los intereses europeos tanto el proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), como la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), ofreciendo a los latinoamericanos un «contrapeso» o una opción de «diversificación», por lo que una relación inte-

regional respondería, en este contexto, a la función de «equilibrador» antes señalada.

Por otra parte, la UE se asienta en una concepción «postwestfaliana» de la soberanía y del sistema internacional, en la que el poder, que depende en menor medida de la fuerza militar, se ha distribuido entre un mayor número de actores, y la soberanía se debilita por efecto de la globalización. En esa visión, el regionalismo y el multilateralismo son vías para promover la gobernanza del sistema internacional, la provisión de bienes públicos globales o regionales, la paz y la seguridad, y las metas internacionales de desarrollo (Freres y Sanahuja, 2006: 85). Por esas razones, la UE, como actor global emergente, está interesada en la formación de grupos regionales fuertes, con capacidad de actuar eficazmente en el sistema internacional, y en una mayor cooperación «interregional» entre dichos grupos. Por otra parte, con el «nuevo regionalismo», la integración latinoamericana asumió una agenda más amplia de objetivos políticos, ambientales, de seguridad y de gestión de las interdependencias regionales. Al reforzarse el papel internacional de América Latina y sus distintas subregiones, ésta podría convertirse en un socio relevante para la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), y ello exigiría fortalecer el diálogo y la concertación política birregional.

Con esas bases, entre 1994 y 1995 la Comisión y el Consejo de la UE definieron

la nueva estrategia denominada «fortalecimiento de la asociación», que pretendía promover un diálogo político ampliado, y acuerdos «de cuarta generación» conducentes a la firma de tratados de libre comercio con los mercados emergentes de México, Chile y el MERCOSUR. Esos acuerdos respondían a los mayores intereses económicos de esos países y, en el caso de México, al riesgo de que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) generase un efecto «desviación de comercio» que situara a los actores europeos en desventaja. Los países centroamericanos y andinos eran menos atractivos desde el punto de vista económico, y, según la Comisión, no podrían resistir acuerdos de libre comercio debido a su menor desarrollo, por lo que se ofrecían acuerdos más limitados «de tercera generación», ayuda financiera, y las preferencias unilaterales y no recíprocas del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG)-drogas (Consejo de la Unión Europea, 1994; Comisión Europea, 1995).

Respecto al diálogo político, en 1999 se inicia el proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno y se lanza el ambicioso proyecto de «Asociación estratégica» birregional. Ésta pretende promover la concertación de posiciones en los foros internacionales, en ámbitos como la paz y la seguridad, la reforma del sistema multilateral, la lucha contra actividades ilícitas, o el medio ambiente global.

A veces se afirma que la UE, al adoptar una política diferenciada, respondía en

exclusiva a sus propios intereses, y ha apoyado dinámicas de regionalización que han «fragmentado» y «dividido» a América Latina. Sin embargo, la política de la UE ha respondido a la heterogeneidad de la región y a las opciones e intereses de los propios países latinoamericanos, a menudo divergentes, que son las que han trazado el «mapa» de la integración regional de los años noventa. En esa cartografía aparecen viejos esquemas que se renuevan en el marco del «nuevo regionalismo», como la integración centroamericana y andina; nuevos grupos, como MERCOSUR, y vías nacionales, como las de México y Chile. Estos últimos han dado prioridad a la relación con Estados Unidos, aunque en una estrategia de «diversificación» de los vínculos externos, han negociado acuerdos con otros países y grupos, en una pauta de actuación «cuasi-interregionalista» con la UE.

REGIONALISMOS EN CONSTRUCCIÓN (II): BALANCE DE LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA

Factores endógenos y exógenos en el «nuevo regionalismo» latinoamericano

Si se examina la relación interregional desde la perspectiva latinoamericana, es obligado tener presente los procesos de concertación política e integración económica de las dos últimas décadas, en el marco del «nuevo regionalismo»

latinoamericano. Estos procesos, en algunos casos inéditos, han modificado las políticas exteriores y la pauta de relación externa de gran parte de la región. Los países centroamericanos, los miembros de MERCOSUR, y, en menor medida, de la Comunidad Andina, a menudo actúan como grupo más que como Estados individuales en los asuntos regionales, en su relación con la «tríada», y en especial con la UE o con Estados Unidos. En la formación de las políticas exteriores ante otros asuntos internacionales, también se percibe una influencia creciente de los marcos de concertación política regional.

La actitud de Estados Unidos y de la UE, en tanto partes de la «tríada», ha sido un factor importante en la conformación del «nuevo regionalismo» latinoamericano. En algunos casos —y especialmente la UE— han alentado una relación interregional, más que bilateral, en lo referido a los acuerdos comerciales. Pero en otros casos no ha sido así, como muestran Chile y México, que han optado por la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio como estrategia de inserción internacional, y más recientemente, los países andinos que están negociando tales acuerdos con Estados Unidos. Empero, el «nuevo regionalismo» latinoamericano también es el resultado de las dinámicas endógenas de concertación de los años ochenta, y en particular del proceso de paz en Centroamérica. Según Frohman (2000: 76), la aparición del Grupo de Río, como sucesor del Grupo de Contadora, expresa la

búsqueda de autonomía de los gobiernos latinoamericanos ante esa crisis regional, y es una consecuencia de la crisis de legitimidad del principal organismo regional de seguridad y diálogo político: la Organización de Estados Americanos (OEA), subordinada a la hegemonía de Estados Unidos. La reactivación de la integración centroamericana a partir de 1990 tampoco podría entenderse sin tener presente los procesos de Contadora y Esquipulas.

Un balance del «regionalismo abierto» latinoamericano, 1990-2006

En los últimos quince años, los modelos de «nuevo regionalismo» o de «regionalismo abierto» han logrado que la integración latinoamericana haya alcanzado logros notables en materia de liberalización arancelaria, cercana al 85% del universo arancelario y al 70% del total de los intercambios. Pese a ello, los intercambios intrarregionales siguen siendo relativamente bajos, y entre 2000 y 2004 se situaron entre el 16% y el 20% del comercio total de la región. Esta paradoja, sólo aparente, responde a la estructura de las economías de la región, así como a las carencias del modelo regionalista vigente: persisten barreras no arancelarias; no hay verdaderas instituciones comunitarias; los mecanismos de solución de diferencias son débiles, lo que genera inseguridad jurídica; las normas no se incorporan a las legislaciones nacionales o no se aplican; hay falta de coordinación macroeconómica y de políticas

sectoriales; y los mecanismos correctores de las asimetrías regionales están ausentes (CEPAL, 2005: 81, 93-98).

Estas carencias también explican la vulnerabilidad externa de los esquemas de integración. La experiencia de las crisis recientes revela su debilidad como marcos reguladores, ya que éstos no cuentan con mecanismos capaces de impedir medidas unilaterales —devaluaciones, instrumentos de defensa comercial, uso indebido de reglamentos técnicos o sanitarios... — que inducen un comportamiento pro cíclico en los flujos comerciales, dañan a los socios regionales y agravan las asimetrías y las desigualdades en la distribución de sus costes y beneficios, restando apoyo social a los procesos. La «doble crisis» de MERCOSUR, causada por la crisis brasileña en 1998, y argentina en 2001, ilustran estos problemas. A menudo, a estas crisis se ha respondido con compromisos políticos de alto nivel, en los que se establecen metas integracionistas aún más ambiciosas, que no se cumplen. El resultado de esa «huida hacia adelante» es generar más incertidumbre, y dañar la credibilidad de los grupos regionales ante terceros países, que a menudo se muestran escépticos ante esos compromisos (CEPAL, 2002: 99-100).

Los procesos de integración, además, se han enfrentado en los últimos años a

una agenda muy exigente en la que se negocian a nivel bilateral, subregional, hemisférico, y multilateral, en un contexto de gran incertidumbre en el que se han ido acumulando compromisos extracomunitarios y se observan tendencias centrífugas, en desmedro de la atención que requieren sus carencias internas. Un problema añadido es el diferente nivel de compromiso requerido por los acuerdos «Sur-Norte», mucho más profundos que los acuerdos «Sur-Sur». De hecho, se percibe que los acuerdos con Estados Unidos o la UE, en general, son más vinculantes y generan más certidumbre y seguridad jurídica (CEPAL, 2005: 82).

Con todo ello, se ha gestado un consenso relativamente amplio respecto al agotamiento del actual modelo de regionalismo (CEPAL, 2004: 83), y la necesidad de una estrategia que promueva las capacidades institucionales en ámbitos relevantes: convergencia de políticas macroeconómicas; armonización de políticas sectoriales; integración física y de la infraestructura; participación de las sociedades como actores y sujetos; tratamiento adecuado de las asimetrías, y más atención a los aspectos sociales⁴. En algunos de estos aspectos hay avances que es importante resaltar. MERCOSUR, pese a los retrocesos de su arancel externo común, ha mejorado los mecanismos de solución de diferencias a tra-

⁴ La necesidad de incluir estas cuestiones en la agenda de la integración ya había sido planteada a mediados de los noventa por CEPAL y el BID, al definir las visiones «latinoamericanas» del «regionalismo abierto». Véase Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 1994.

vés del Protocolo de Olivos (2002), y en 2005 decidió establecer un modesto Fondo de Convergencia Estructural (FO-CEM) con un aporte inicial de 100 millones de dólares, basado en principios de progresividad en las aportaciones y en los pagos.

Para valorar las posibilidades de que se adopten estrategias y políticas regionalistas de «profundización» de la integración es necesario considerar las cuestiones que se exponen a continuación:

- a) *Tendencias centrífugas: los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos:* La firma de estos acuerdos es un factor clave para el futuro de la integración latinoamericana y una referencia ineludible para la política de la UE en la región. Con el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, México se ha dotado de un «anclaje» con Estados Unidos por el que, en términos económicos, se ha convertido en una parte de «Norteamérica», y no de «Latinoamérica». De cara a Centroamérica y los países andinos, hay que resaltar que son acuerdos muy amplios, y se negocian bilateralmente y no con los grupos regionales. Por ello, plantean importantes riesgos y desafíos para el desarrollo y la integración regional. No obstante, las negociaciones del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-DR) y los Tratados de Libre Comercio con

algunos países andinos revela importantes diferencias en cuanto a sus efectos. El CAFTA-DR ha propiciado la concertación política, ha impulsado la unión aduanera y la adopción de disciplinas comunes, impulsando un proceso de integración que, tras los avances de 1990 a 1997, se había estancado. En el futuro, la integración centroamericana tendrá que adaptar su normativa a las disposiciones del CAFTA-DR, y mostrarse como un esquema válido para promover el desarrollo y la competitividad de la región a través de la coordinación y armonización de políticas, y reforzar su papel como instancia de concertación de sus políticas exteriores.

En la CAN se han negociado acuerdos con sólo tres países—Colombia, Ecuador y Perú—, en una estrategia que aísla a Bolivia y Venezuela, lo que ha contribuido a hacerlos gravitar en torno a MERCOSUR. En octubre de 2005 Venezuela solicitó su adhesión como miembro pleno, y en abril de 2006 se retiró de la CAN. Bolivia también se ha planteado dar ese paso. Un dato importante al respecto es el abandono del objetivo del arancel externo común, tras haber sido pospuesto en varias ocasiones, para permitir las negociaciones con Estados Unidos. La supervivencia de este grupo es incierta y en la actualidad, su permanencia tiene sentido, más que por el valor intrínseco del grupo, por su posible convergencia con MERCOSUR.

SUR en una gran área de libre comercio sudamericana.

De igual manera, la posibilidad de iniciar negociaciones con Estados Unidos por parte de Paraguay y Uruguay, que expresa el malestar de ambos países con el comportamiento de los otros socios de mayor tamaño, está sembrando dudas respecto al futuro del mismo.

- b) *La Comunidad Sudamericana de Naciones y el nuevo mapa de la integración latinoamericana:* La Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) nace en la III Cumbre Presidencial Sudamericana, celebrada el 8 de diciembre de 2004 en Cuzco (Perú), en el marco de un proceso de Cumbres iniciado en 2000 con el objetivo de promover de manera gradual un área de libre comercio regional integrada por MERCOSUR, la Comunidad Andina, Chile, Guyana y Surinam. Sin embargo, la creación de la CSN otorga al proyecto una clara vocación política, inspirada en la UE, y, al igual que esta última, basada en una identidad común y en valores compartidos⁵.

Según la Declaración de Cuzco, la CSN cuenta con tres pilares. El primero se refiere a la concertación de políticas exteriores y la proyección internacional de Sudamérica. El segundo lo constituye la integración económica, a partir de la convergencia entre la CAN y el MERCOSUR.

En el tercer pilar se encuentra la integración física, de la energía y de las telecomunicaciones. La CSN también tiene entre sus objetivos la armonización de políticas en diferentes ámbitos.

El acercamiento de la CAN y el MERCOSUR data de mediados de los noventa, pero en los últimos años ha adquirido impulso político. A ello han contribuido el liderazgo de Brasil y de Venezuela; el reconocimiento de interdependencias sudamericanas en materia de seguridad, medio ambiente o energía; la gravitación de los países centroamericanos y de México hacia Norteamérica, que cuestiona el concepto de «Latinoamérica» como realidad política; y la formación de una gran zona de libre comercio sudamericana a través de varios acuerdos de complementación económica (ACE) adoptados en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI). La entrada en vigor de estos acuerdos supone que a partir de 2005 se ha liberalizado el 80% del comercio entre ambos grupos, y el 20% restante lo hará en un periodo de 15 años (Cienfuegos, 2005). En esta agenda destaca la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA) del año 2000, y que a diez años vista pretende crear 10 «Ejes de Integración y Desarrollo Sudamericano», con más de 350 proyectos de inte-

⁵ «Visions of unity», *The Economist*, 9 de diciembre de 2004. Véase también Cardona, 2005: 84.

rés regional. IIRSA cuenta, además, con el respaldo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Corporación Andina de Fomento (CAF) y el Fondo de Desarrollo de la Cuenca del Plata (Fonplata). Este elemento es importante para la integración, pues por primera vez se han planificado las infraestructuras con perspectiva regional, y no nacional (Tanzi, 2005: 10). También se está planeando una red de gasoductos que enlazaría las reservas de gas de Bolivia y Perú, con países consumidores como Brasil, Uruguay y Chile, con el objeto de promover la integración regional de la energía.

Estas iniciativas revelan que la integración energética se ha convertido en una de las prioridades de la integración latinoamericana y de la agenda política de la CSN. Hay tres cuestiones clave: la construcción de la infraestructura necesaria para conectar reservas y consumidores; las inversiones necesarias, y la existencia de marcos reguladores y de seguridad jurídica para los gobiernos y los operadores implicados, públicos y privados. La «no-integración» en materia de energía supone importantes riesgos y costes. Puede ser el «cuello de botella» del crecimiento económico, y alentar conflictos bilaterales, como los que se han producido en los dos últimos años entre Bolivia y Chile, y entre este último país y Argentina. En Chile, por ejemplo, se podría considerar la opción nuclear, más arries-

gada y costosa, si no se logra un acceso seguro a gas de otros países sudamericanos.

Existen distintas motivaciones en este ámbito. Venezuela tiende a ver esta cuestión en términos geopolíticos, y ve en la integración energética sudamericana la espina dorsal de un proyecto que busca la autonomía regional de América Latina, en particular frente a Estados Unidos. Chile representaría otra visión, más pragmática: se trataría de asegurar el acceso al gas, de la forma más eficiente, evitando que esta cuestión sea una fuente de tensiones en sus relaciones de vecindad con Argentina, Bolivia o Perú. En todo caso, la voluntad mostrada por los gobiernos, el respaldo de instituciones financieras como el BID o la CAF, y el interés de inversores privados permite albergar, en palabras de CEPAL (2005: 82), un «cauteloso optimismo», sobre esta materia.

Ahora bien, sin personalidad jurídica ni estructura institucional, la CSN puede entenderse como una expresión de la «diplomacia de cumbres» y también de la tradicional preferencia latinoamericana por un regionalismo «ligero», de naturaleza intergubernamental, cuya eficacia depende de la voluntad de los Estados miembros, más que de instituciones a las que puedan atribuirse competencias de carácter supranacional, o de un ordenamiento jurídico común.

Además, existen diferentes perspectivas respecto al futuro de este

proyecto. Para Venezuela, la CSN está llamada a sustituir al MERCOSUR y la CAN y al modelo de integración basado en la apertura comercial que representan ambos esquemas. Argentina, Brasil y la propia Secretaría General de la CAN consideran que la CSN es compatible con los grupos existentes y se ha de avanzar gradualmente en su convergencia comercial⁶.

Es difícil pronunciarse sobre el futuro de la CSN, por ser un proyecto incipiente. La historia de la integración latinoamericana de los últimos quince años no permite ser demasiado optimista. Este proyecto se sustenta en la CAN y MERCOSUR, y en gran medida sus fortalezas y debilidades lo son también de la CSN. Pero en la CSN hay elementos prometedores, como es el hecho de que el 80% del comercio esté ya liberalizado y haya un calendario claro para establecer una zona sudamericana de libre comercio; que existan políticas definidas en el ámbito de la infraestructura y la energía, respaldadas por instituciones financieras con buena reputación; y que pese a las diferencias sobre su futuro, la CSN satisface intereses estratégicos de cada uno de sus miembros, que a través de relaciones bilaterales no serían factibles. Finalmente, la CSN puede contribuir

a mejorar la estabilidad y la gobernanza democrática, proporciona un marco adecuado para desarrollar una agenda renovada para la integración latinoamericana, y convertir la identidad sudamericana en un activo para ese objetivo (Cardona, 2005: 84; Díaz Barrado, 2005: 662).

- c) *El problemático liderazgo brasileño*: Los cambios que registran los procesos de integración y, en particular, la conformación de un espacio sudamericano articulado en torno a MERCOSUR debe mucho al impulso de Brasil y al «giro» sudamericano de su política exterior desde el periodo presidencial de Fernando H. Cardoso. Ese liderazgo, según Sennes y Tomazini (2006: 44) se ha caracterizado por el protagonismo de actores tanto gubernamentales como empresariales. También ha preferido acuerdos poco institucionalizados y la cooperación intergubernamental; y en el ámbito económico, por el libre comercio antes que una integración más profunda. Se trataría de una estrategia de «ampliación», antes que de «profundización» de MERCOSUR y del espacio sudamericano.

Por otra parte, ese liderazgo se ha encontrado con la resistencia de Venezuela, y el cuestionamiento de Bolivia, en particular en torno a la actuación de Pe-

⁶ En la reunión extraordinaria de Presidentes de la CSN de diciembre de 2005 se decidió crear una «Comisión Estratégica de Reflexión», cuyo informe se presentó en la Cumbre de la CSN celebrada en Cochabamba (Bolivia) en diciembre de 2006.

trobras. En el MERCOSUR, la actuación del «eje» Argentina-Brasil ha suscitado el rechazo de los socios menores. Éstos cuestionan un liderazgo que promueve el comercio, en situación de asimetría, sin que exista la disposición de asumir los costes económicos y políticos de una integración más profunda, que supondría ceder soberanía a órganos comunes, y financiar mecanismos de corrección de las asimetrías. Brasil necesita a los socios de MERCOSUR o de la CSN para lograr sus objetivos globales, pero a cambio ha de asumir sus demandas. El desafío es lograr un acuerdo básico que integre los intereses y el liderazgo de Brasil en un proyecto de integración más amplio (Ayllón y Viola, 2006), que garantice a los demás países espacios políticos propios y les permita lograr beneficios económicos tangibles, promoviendo un «Brasil sudamericano», antes que una poco factible «Sudamérica brasileña».

LA RELACIÓN INTERREGIONAL Y EL APOYO DE LA UNIÓN EUROPEA A LA INTEGRACIÓN LATINOAMERICANA, 1995-2006

Los objetivos e instrumentos de la UE

El lanzamiento de la Comunicación «UE-América Latina. Actualidad y perspecti-

vas del fortalecimiento de la asociación» (Comisión, 1995b) abrió una nueva etapa en la política de la UE hacia América Latina, haciendo del apoyo a la integración regional uno de sus principales objetivos. También ese año, la Comisión adoptó una Comunicación de carácter general sobre el apoyo a la integración en los países en desarrollo (Comisión, 1995a). En años posteriores, la Comisión ha elaborado otras tres comunicaciones referidas a las relaciones con América Latina, así como el documento de programación de la cooperación regional del periodo 2002-2006 (Comisión 1999, 2000, 2002 y 2004). El contenido y las fechas de publicación de esos textos han estado explícitamente ligados a las Cumbres birregionales. En ellos se ha reafirmado en lo esencial la estrategia trazada en 1995, aunque se han introducido algunos cambios significativos. En concreto, la cooperación regional ha lanzado nuevos programas que han tratado de responder a las denominadas «Prioridades de Tuusula», acordadas tras la I Cumbre UE-AL (Río de Janeiro, 1999), en ámbitos como la educación superior, la sociedad de la información o la cohesión social. En segundo lugar, los países andinos y centroamericanos han objetado el régimen de acceso al mercado propuesto por la UE, a pesar de que estos países se beneficiarán entre 2006 y 2008 de las preferencias del nuevo «SPG-plus»⁷. Ambos

⁷ El «SPG-plus» se adoptó en sustitución del SPG-drogas, que el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC consideró contrario a las reglas comerciales multilaterales tras una demanda de la India, motivada por la extensión de este sistema a Pakistán, a su vez motivada por la guerra de Afganistán.

grupos han reclamado reiteradamente verdaderos «acuerdos de asociación» con sus respectivos acuerdos de libre comercio, similares a los que se han firmado con México en 2000 o con Chile en 2004, o el que se espera firmar con MERCOSUR, considerando que los actuales, firmados en 2003, no responden a sus expectativas⁸.

En síntesis, esos documentos trazaron una estrategia de apoyo a la integración latinoamericana basada en dos grandes objetivos: en primer lugar, la concertación de políticas en América Latina y, después, en los marcos birregionales. En segundo lugar, un modelo de integración «auténtica», que combinaría la liberalización económica intragrupo, la cohesión social, el establecimiento de políticas comunes de competencia, cooperación industrial, y convergencia macroeconómica, y el fortalecimiento de las instituciones regionales. Para alcanzar estos objetivos, la actuación de la UE ha descansado en tres grandes mecanismos: a) el diálogo político birregional y subregional; b) los proyectos de cooperación regional y subregional que tienen como objetivo expreso apoyar la integración; y c) el incentivo de los «acuerdos de asociación», pues la firma de tales acuerdos con grupos regionales, por razones técnicas y políticas, está supeditada a que exista el nivel de integración suficiente. En este último caso la UE parece haber asumido abierta-

mente el papel de «federador externo», y la relación interregional responde a la función de «fortalecimiento institucional» (*Institution building*) antes descrita.

VALORACIÓN DE LA ESTRATEGIA, 1995-2006

Hay dudas, sin embargo, respecto a la pertinencia y la validez de la estrategia antes descrita debido a los cambios que se han producido, diez años después, en el contexto internacional, y en ambas regiones. En el contexto internacional, la agenda ha estado marcada por la primacía de la seguridad y la «guerra global contra el terrorismo» que se inicia con los atentados del 11-S de 2001, y la nueva agenda de desarrollo definida por los «Objetivos de Desarrollo del Milenio», que reclaman mayor atención hacia los países afectados por el terrorismo transnacional y el integrismo religioso, o bien hacia los países más pobres. América Latina, una región de renta intermedia que además está lejos de esas nuevas amenazas, no es prioritaria ni por una ni por otra razón. La Unión Europea, como se indicó, recorre una etapa de introspección e incertidumbre respecto a su futuro debido a la ampliación de 2004 y al debate constitucional. Y América Latina atraviesa un nuevo ciclo político, en el que redefine sus opciones políticas y económicas, y se debate entre una vin-

⁸ Sobre las carencias de estos acuerdos, véanse los informes Obiols y Salafranca (Parlamento Europeo, 2004a y 2004b).

culación más estrecha con Estados Unidos, o la apuesta por la integración sudamericana. Por añadidura, ese periodo ha estado dominado por la opción multilateral en las negociaciones comerciales internacionales, que ha supuesto dejar en suspenso, al menos temporalmente, las estrategias regionalistas e interregionalistas anteriores.

Con la ampliación de 2004, la más ambiciosa de su historia, el centro de gravedad de la UE ha basculado hacia Europa central y oriental, y se han incorporado 10 nuevos Estados cuya relación e interés por América Latina es, en el mejor de los casos, muy tenue. Con la ampliación, las prioridades europeas, en términos de seguridad, oportunidades económicas o presiones migratorias, se encuentran en mucha mayor medida en las inestables fronteras del espacio ex soviético o en los Balcanes. Algunos de los nuevos Estados miembros, además, perciben a América Latina como amenaza para el sector agrario, y tienden a ver los problemas latinoamericanos a través de los lentes de Washington, más que de Bruselas o Madrid. A la creciente orientación de la PESC y de la incipiente Política de Defensa Común al este de Europa se le suma el Mediterráneo como área prioritaria (Barbé, 2000: 124). A ello también contribuye la nueva agenda de seguridad que ha impuesto la «guerra global contra el terrorismo» y en particular las guerras de Afganistán e Irak, el fiasco de la «Hoja de Ruta» y la construcción del muro por parte de Israel, que puede conducir a un doloroso

estancamiento del conflicto palestino-israelí, el programa nuclear iraní, y en suma la mayor inestabilidad de esa región. Todo ello ha acelerado la tendencia al distanciamiento y el desinterés de la UE hacia América Latina (Sanahuja, 2003), y se ha extendido la percepción de que el actual diálogo político está agotado y no produce los resultados esperados en materia de concertación de políticas.

Finalmente, también surgen interrogantes sobre el apoyo que la UE ha prestado al regionalismo latinoamericano, en la medida que esa estrategia parece haber quedado atrás respecto a una integración latinoamericana que, como se detalla más adelante, parece encontrarse en el fin de un ciclo, y que trata de superar su crisis trazando nuevas cartografías y estrategias.

El papel del diálogo político

En lo referido al diálogo político y a las funciones en las que éste puede ser más relevante en una relación interregional, cabría mencionar los siguientes:

- Definición y control de la agenda (*agenda setting*): el diálogo UE-Grupo de Río se autolimitó al excluir de la agenda cuestiones tan relevantes para América Latina como el comercio o la deuda externa. Este problema podría haberse subsanado con la aparición de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, que en princi-

pio no descartan ninguna temática, pese a lo cual sigue siendo necesario, como señaló el Parlamento Europeo con el «informe Salafranca» de 2001, establecer una «agenda política ampliada» que abarque cuestiones como la seguridad, la prevención de conflictos, o las migraciones. En cualquier caso, las Cumbres han permitido la introducción de nuevas temáticas en la agenda, que respondían a distintos intereses de las partes, y un cierto control de su contenido y alcance. Los países centroamericanos y andinos, como se detalla más adelante, han utilizado las Cumbres para demandar unos Acuerdos de asociación, incluyendo áreas de libre comercio, que no respondían a la estrategia inicial de la UE para ambas subregiones. La Unión Europea, por su parte, ha promovido la cohesión social como eje del diálogo político birregional, no sin cierta resistencia de algunos gobiernos latinoamericanos, y al tiempo, los órganos comunitarios, como el Consejo y la Comisión han tratado de definir los parámetros en los que esta cuestión ha de ser tratada. En particular, ha tratado de conectarla con ciertos instrumentos de cooperación, descartando otros (el Fondo de Solidaridad Birregional propuesto por el Parlamento Europeo), y dejando al margen de la discusión so-

bre cohesión social temas «duros» como el libre comercio o la deuda externa.

- Proliferación y relevancia de los canales e instancias de diálogo (*racionalización*): las Cumbres se han sumado a un apreciable número de reuniones ministeriales (UE-GRIO, UE-MERCOSUR, UE-Chile, Diálogo de San José), las conferencias interparlamentarias y el diálogo con organizaciones de la sociedad civil y otros actores como las empresas y las administraciones regionales y locales. Aunque se ha realizado un esfuerzo de racionalización, en algunos casos los marcos de diálogo se superponen y duplican, y paradójicamente, en otros casos no existen marcos adecuados, y hay que recurrir a canales diplomáticos bilaterales clásicos o a foros *ad hoc*, como por ejemplo ocurre con el proceso de paz de Colombia, o con las organizaciones sociales, que consideran que no tienen la presencia adecuada.
- Eficacia del diálogo político (*institucionalización*): ésta se ve limitada por la amplitud y falta de concreción de la agenda; la ausencia de mecanismos intermedios y diálogos especializados que permitan un trabajo más sistemático de preparación de las reuniones de alto nivel, y en particular, por la debilidad de los procesos de concertación política de América Latina⁹. Exis-

⁹ Según un diplomático europeo, «los latinoamericanos no traen hecha la tarea, y en lo poco que se ponen de acuerdo, parece que se debe más a la convocatoria de la Cumbre que al interés propio» (Sanahuja, 2006a: 78).

te un marcado contraste entre las aspiraciones europeas de una América Latina que actúe como región, y el limitado alcance de la concertación política latinoamericana (Sanahuja, 2006a: 78). También se considera que las dinámicas propias de la «diplomacia de cumbres», como el exceso de retórica, o la falta de seguimiento de los acuerdos dañan la calidad del diálogo.

Que haya avances, por otra parte, depende de que exista una visión compartida del papel del regionalismo y el multilateralismo en el sistema internacional, y ello no siempre ocurre. A menudo, las posiciones de ambas regiones se explican por las distintas visiones que existen respecto a esa cuestión. América Latina tiende a ver el sistema multilateral de manera ambivalente. Se considera que es un mecanismo para reclamar recursos y, sobre todo, una garantía de su soberanía y de la vigencia del principio de no intervención. Al tiempo, surge la natural desconfianza hacia un sistema multilateral en el que Occidente industrializado tiene un papel dominante. Ese multilateralismo «soberanista» o «westfaliano», de carácter defensivo, también percibe de forma amenazadora las iniciativas para fortalecer el sistema multilateral en materia de derechos humanos o de seguridad colectiva. La UE, por el contrario, suele promover un «multilateralismo cosmopolita» que promueve organizaciones regionales y mundiales más fuertes y legítimas. A éstas se les atribuirían mayores compe-

tencias, estableciendo marcos mancomunados de soberanía, para que puedan responder eficazmente a las exigencias de la globalización. Esta visión «cosmopolita» de raíces kantianas se basa en la experiencia de soberanía compartida de la UE, su principal promotora. Sin embargo, en ocasiones es mal comprendida y se ve con recelo desde América Latina, y las divisiones internas en el seno de la UE no ayudan a promoverla.

LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO: ¿UN INSTRUMENTO PARA FORTALECER EL REGIONALISMO?

En cuanto a la función de fortalecimiento institucional (*institution building*), la UE ha desplegado distintas acciones de cooperación al desarrollo, y ha utilizado como «incentivo» la oferta de acuerdos de asociación, al vincular explícitamente la firma de tales acuerdos con la profundización de la integración regional. Si se examinan, en primer lugar, las acciones de cooperación destinadas a apoyar directamente los esquemas de integración han sido relativamente escasas, y según algunas evaluaciones recientes, su eficacia ha sido reducida. En el periodo 1996-2003 se han destinado a América Latina compromisos por un total de 3.480 millones de euros, que incluyen tanto asignaciones del reglamento PVD/ALA como de líneas horizontales. De esos recursos, el 72% han sido acciones bilaterales, el 17% pro-

gramas regionales (ALFA, URBAL, AL-Invest, ATLAS, ALURE, ALIS...), y el 11% subregionales.

Aunque el programa regional para América Latina de la CE tiene resultados positivos en otros ámbitos, ni estaba diseñado para apoyar la integración subregional, ni ha tenido ese efecto. Este programa no corresponde a ninguna organización regional ni a políticas regionales, por lo que la Comisión las ha llevado a cabo a través de redes y consorcios de actores descentralizados —gobiernos locales, universidades, etc.—. Puede alegarse que ello respalda dinámicas de regionalización, pero está bastante alejado de los esquemas de integración existentes. Por otra parte, algunos gobiernos latinoamericanos cuestionan el programa regional, que no controlan, y desearían que esos recursos se canalizaran de manera bilateral, para captar así más fondos para sus propios países.

Dado que los esquemas regionalistas son de carácter subregional, este es el nivel en el que la Comisión lleva a cabo sus acciones de apoyo directo a la integración. Sin embargo, los programas subregionales han captado sólo el 11% del total: 8% para Centroamérica; 2% para la Comunidad Andina, y 1% para MERCOSUR. Además, sólo una parte de estos recursos se ha dirigido a proyectos específicos de apoyo a la integración, como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras, particularmente en Centroamérica y la

CAN; de consolidación de las instituciones regionales; y de apoyo a la armonización de normas, estándares de calidad, cooperación aduanera, formación de técnicos, o mejora de las capacidades estadísticas. Aunque no se enmarcan en acuerdos de integración concretos, también responden a ese objetivo los proyectos de la CE en ámbitos como la cooperación transfronteriza o la navegabilidad de cuencas hidrográficas (Paraná, Pilcomayo).

Para que estas acciones tengan resultados positivos, existe una premisa básica, y es el grado de cohesión y cooperación intragrupo, y en especial, el compromiso de los propios gobiernos latinoamericanos con la integración y sus instituciones. Sin embargo, ese compromiso ha sido escaso y ello condiciona los resultados de los proyectos de la CE. Como se indica en el siguiente apartado, el escenario de la integración latinoamericana se caracteriza por la incertidumbre y la proliferación de compromisos comerciales, algunos de ellos difíciles de conciliar, al mismo tiempo que no se afrontan los problemas acumulados durante años, como la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones, la persistencia de barreras al comercio, o la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (CEPAL, 2005: 81; Durán y Maldonado, 2005: 19-26). Por ejemplo, la CE ha comprometido cuantiosos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero los calendarios acordados no se han respetado, ese objetivo se ha

pospuesto varias veces, y parece haber sido abandonado. Ese incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE, que ha comprometido recursos y capital político en un objetivo que después no es respetado. Más allá de ese caso, algunas evaluaciones recientes de Europeaid afirman que estos programas no siempre han tenido los resultados deseados en el apoyo a la integración regional (Development Researchers Network, 2004 y 2005).

Los acuerdos de asociación y libre comercio: fortalecimiento institucional y coherencia de políticas

Las negociaciones para constituir una «red» de Acuerdos de Asociación entre la UE y América Latina han tenido resultados desiguales a la hora de promover la integración y contribuir al fortalecimiento institucional de sus distintos grupos regionales. Ello se debe, en gran medida, a distintos problemas de coherencia de políticas, y a las vicisitudes de los esquemas de integración en Latinoamérica, que afectan negativamente a la capacidad de cada grupo para constituirse como «actores» a través de una relación interregional.

Esos problemas son particularmente visibles en las relaciones UE-MERCOSUR, estancadas después de un decenio de negociaciones. En primer lugar, el mandato de negociación de la UE con MER-

COSUR subordinaba ese Acuerdo a la finalización de esas negociaciones multilaterales, que se han prolongado hasta 2006 sin lograr un acuerdo. En segundo lugar, la negociación se ha visto obstaculizada por la resistencia de la UE a hacer las concesiones que demandan los miembros de MERCOSUR en cuanto a acceso al mercado agrícola, y las exigencias de la UE en materia de apertura en manufacturas, servicios y contratación pública, a las que se resiste Brasil. Ello supone que el acuerdo sigue siendo difícil a pesar de que las negociaciones de la OMC se han suspendido indefinidamente en julio de 2006. En tercer lugar, la firma de un acuerdo de libre comercio es más fácil cuando se trata de un país individual, mientras que un acuerdo birregional exige unas condiciones mínimas en cuanto a libre circulación y nivel de integración —en particular, la existencia de una unión aduanera—, que en MERCOSUR, al igual que en Centroamérica o la CAN, no se cumplen, o lo hacen de forma imperfecta.

Es significativo observar que la UE sí ha firmado acuerdos de Asociación con México y Chile, los países que han descartado la opción integracionista, y han negociado acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Podría alegarse que la UE ha actuado con una estrategia «reactiva» frente a Estados Unidos, orientada a defender los intereses de sus empresas, y que Chile y México han buscado en la UE una opción de «diversificación». Aunque ello afecta a la credibilidad del discurso integracionista de

la UE. Ello sustenta la tesis de que el interregionalismo —en este caso, como «cuasi-interregionlismo», según la expresión de Hanggi— cumpliría una función «equilibradora».

Si se observa la relación de la UE con Centroamérica y la CAN, hay diferencias notables. Entre 2004 y 2006, en un visible cambio de posición respecto a lo establecido diez años antes, la UE ha aceptado que ambos grupos puedan firmar acuerdos de asociación de última generación, que incluyan áreas de libre comercio. Las negociaciones, sin embargo, se han supeditado a ciertas condiciones. En ese cambio el diálogo político y la dinámica de Cumbres ha tenido una papel muy importante, al otorgar a centroamericanos y andinos la posibilidad de introducir esta cuestión en la agenda (función de *agenda setting*), y de forzar alguna respuesta por parte de la Comisión y los Estados miembros.

En la Cumbre de Guadalajara (2004) se pospuso, de nuevo, la petición andina y centroamericana al respecto, pero la UE admitió la posibilidad de entablar negociaciones con ambos grupos si se daban dos condiciones previas: la finalización

de la «Ronda de Doha» de la OMC, y la existencia de un «nivel suficiente» de integración económica regional, que la Comisión identifica con la unión aduanera y la libre circulación efectiva. En esta última exigencia, según fuentes comunitarias, pesaba mucho la experiencia negativa de las negociaciones con MERCOSUR. Para determinar si ese nivel de integración se había alcanzado, se acordó realizar una «valoración conjunta» de la integración a partir de 2004, que de ser positiva conduciría «en su momento» a las negociaciones ¹⁰. La propia Cumbre acordó ponerla en marcha en el segundo semestre de 2004 ¹¹.

La I Cumbre UE-América Central (29 de mayo de 2004), celebrada en Guadalajara en paralelo a la Cumbre birregional, acordó iniciar dicha evaluación conjunta, que se ha llevado a cabo entre abril de 2005 y marzo de 2006. En esas reuniones se ha examinado el marco institucional; la unión aduanera; el marco reglamentario y los obstáculos no arancelarios al comercio intrarregional; agricultura y servicios; propiedad intelectual e indicaciones geográficas; compras gubernamentales; régimen de inversión, y reglas de defensa comercial.

¹⁰ Este planteamiento ya aparecía en la Comunicación de la Comisión Europea previa a la Cumbre de Guadalajara. Este texto recordaba que un área de libre comercio birregional exige que en cada una de las dos regiones concernidas exista libre circulación efectiva de bienes, servicios y capitales, lo que no ocurriría ni en el caso andino ni en el centroamericano, debido a las insuficiencias de sus respectivos procesos de integración. Véase Comisión Europea, 2004.

¹¹ A tal efecto, se constituyó el «Grupo de Trabajo Conjunto Ad-Hoc UE-América Central», integrado por una representación de la Comisión Europea y de la Presidencia pro-témpore del SICA. El grupo se ha reunido en San José de Costa Rica (abril de 2005); en Bruselas (julio de 2005); y en San Salvador (noviembre de 2005). En marzo de 2006 se adoptó el informe final de ese proceso.

Concluido ese proceso en marzo de 2006, se remitió a la Cumbre de Viena de mayo de 2006 la decisión sobre el inicio de las negociaciones del Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica y UE-CAN. Por su parte, los Jefes de Estado centroamericanos, reunidos el 9 de marzo de 2006 en Panamá, adoptaron diversas decisiones relativas a la unión aduanera y otros aspectos de la integración, se comprometieron a ratificar el Tratado centroamericano sobre inversiones y servicios, y desarrollar un mecanismo jurisdiccional que pudiera garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la región. En ese sentido, la «evaluación conjunta» ha sido un importante catalizador del proceso de integración. Como afirmó un diplomático centroamericano destacado en Bruselas, «ese proceso ha permitido avanzar en seis meses más que en los seis años anteriores»¹². Con estos antecedentes, la Declaración final de la IV Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Viena el 12 de mayo de 2006, decidió dar la «luz verde» a las negociaciones. Finalmente, la Comisión aprobó las directrices de negociación en diciembre de 2006, por lo que éstas pueden desarrollarse a lo largo de 2007.

La crisis de la CAN y su menor grado de integración han hecho más lento y difícil este proceso, pero a lo largo del mismo también se advierte el papel jugado por la relación interregional y la UE para for-

talear o, al menos, mantener ese marco de integración. Al haberse abandonado el objetivo de la unión aduanera andina para hacer posible la negociación de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos, en febrero de 2006 la CAN anunció la posibilidad de establecer un arancel común especial para la UE. La salida de Venezuela de la CAN en abril ese año, y las dudas del nuevo Gobierno de Evo Morales en Bolivia sobre su continuidad precipitaron la peor crisis de ese grupo, que se hizo muy visible en la Cumbre de Viena. En un marcado contraste con Centroamérica, en esta reunión se decidió posponer la decisión sobre las negociaciones del Acuerdo UE-CAN. La posición de la UE y la posibilidad de que dicho Acuerdo no se materialice parecen haber tenido gran influencia en la decisión de Bolivia de permanecer en el seno de la CAN, distanciándose así de la posición venezolana. La Cumbre Presidencial Andina, celebrada el 13 de junio de 2006, ya sin presencia de Venezuela, aprobó un plan de acción que contemplaba buena parte de los requerimientos de la UE, en particular la adopción de un arancel común «especial» para la UE, liberalización de los servicios, armonización de la administración de aduanas, y transporte terrestre. Calificada de «éxito total» por representantes de la Comisión, esos compromisos de integración permitieron dar por cerrada la fase de evaluación conjunta en julio, y aprobar las directrices de negociación para el acuerdo

¹² Entrevista del autor con los representantes del GRUCA en Bruselas, noviembre de 2006.

UE-CAN en diciembre de 2006, al mismo tiempo que las del acuerdo UE-Centroamérica.

La relación entre la cohesión social y los acuerdos de libre comercio también plantean un importante problema de coherencia de políticas para la UE. La cohesión social constituye uno de los principales objetivos de la relación interregional, y contribuye a forjar el perfil y la identidad de la UE como «potencia civil» en sus relaciones con América Latina. Sin embargo, los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo «OMC-plus» y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. En este modelo de acuerdos, es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y ésta es una cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, la posible negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo. Si estos acuerdos se firman, y dejan atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, será necesario mantener los incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente. De igual manera, los vínculos entre comercio y medio ambiente tampoco están adecuadamente tratados en este tipo de acuerdos. Las acciones de cooperación pueden tener

algún papel al respecto, pero hay que recordar que no tienen ese objetivo ni su diseño es el más adecuado para abordar este problema.

Finalmente, la estrategia de la UE ha tratado de dar respuesta a un «ciclo» de la integración regional basado en agrupamientos subregionales que están cambiando, y en un modelo de integración que parece estar agotado. El escenario de la integración se caracteriza por la crisis, la incertidumbre, y cierta confusión respecto a su futuro. América Latina es, en suma, una región o un conjunto de subregiones «en construcción». A esa situación han contribuido factores externos, como el futuro incierto de las negociaciones de la OMC; hemisféricos, como el estancamiento del ALCA y la estrategia estadounidense de «ALCA a trozos», con acuerdos comerciales bilaterales con América Central o algunos países andinos; y factores regionales, como la proliferación de acuerdos entre países y grupos, no siempre compatibles, pero que no pueden disimular los escasos resultados de los últimos quince años de integración. Lo que se ha gestado en América Latina es un regionalismo «ligero», que emana de concepciones clásicas de la soberanía, rechaza las instituciones fuertes y la supranacionalidad, es poco eficaz para la armonización y convergencia de políticas, y prefiere el marco intergubernamental. Se trata de un regionalismo «disperso» en el que se negocia en muchos frentes a la vez y no hay proyectos claros ni visiones de consenso; y «elitista»

ta», pues apenas tiene respaldo social y no existe esa identidad común, por incipiente que sea, que es importante en el regionalismo (Sanahuja, 2007).

CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS: LAS OPCIONES PARA LA UE¹³

Los resultados limitados, la incertidumbre y la crisis que caracteriza el escenario de la integración regional tras quince años de un «nuevo regionalismo» que ya no es tan nuevo, han llevado a algunos actores a cuestionar la estrategia interregionalista de la UE, que privilegia a los grupos regionales a través del apoyo a la integración. Algunos actores reclaman un cambio de estrategia por parte de la UE, que partiera de la premisa de que la integración latinoamericana ha fracasado, y abandonar a su suerte a las instituciones regionales, dado que los propios países miembros no las apoyan. A cambio, se plantea una nueva política que en lo comercial remita al marco de la OMC; y en lo político, a una relación bilateral en la que se privilegie a ciertos socios estratégicos a los que se daría un trato privilegiado como interlocutores políticos, legitimando liderazgos subregionales, en particular con Brasil en el ámbito sudamericano, y con México en relación a Centroamérica.

Esta estrategia, sin embargo, pasa por alto las carencias de los países que pretenden ejercer ese liderazgo subregional; provocaría el rechazo de otros países latinoamericanos, y subordina la actuación de la UE a unas negociaciones de la OMC que están estancadas debido a que plantean tantos o más problemas que las negociaciones comerciales regionales que se cuestionan por ser un «subóptimo» respecto a la liberalización multilateral. Probablemente, ello comportaría costes superiores a las supuestas ventajas de una política centrada en un reducido número de actores. Entre ellos, hay que señalar que deslegitimaría las actuaciones anteriores de la CE en este campo, y está en contradicción con su propio modelo e identidad como actor internacional y como «potencia civil». No se podría entender que la UE descuidara el apoyo a la integración latinoamericana. Su valor como interlocutor y socio de América Latina radica, precisamente, en aquello que la singulariza respecto a otros actores extraregionales, como Estados Unidos, que no ve con simpatía el regionalismo latinoamericano, o los países asiáticos, partidarios de otras modalidades de «regionalismo abierto». Por otra parte, ello podría alentar la firma de acuerdos bilaterales de libre comercio, que pueden tener efectos discriminatorios y suponer un coste elevado en términos de desviación de comercio. Ello incidiría negativamente en las perspec-

¹³ Esta sección se basa, en parte, en el documento de política elaborado por el autor para el Parlamento Europeo en marzo de 2006. Véase Sanahuja, 2006b: 9-10.

tivas de desarrollo de los países afectados.

Esa actuación, por otra parte, obvia que el apoyo a la integración responde a intereses económicos de la UE, que son más fáciles de alcanzar mediante acuerdos de asociación que vayan más allá de lo acordado en la OMC, con agrupaciones que avanzan hacia un modelo de integración «profunda», con amplias cotas de liberalización, un marco institucional reforzado, que garantice mayor certidumbre y seguridad jurídica. Esos acuerdos también deben promover mejoras en materia de cohesión social, lo que contribuirá a la estabilidad política y la gobernanza democrática.

Esto no supone que no se puedan establecer vínculos más estrechos con países como Argentina o Brasil, en la medida que respalden un «liderazgo cooperativo» que contribuya a reforzar MERCOSUR o la CSN. Si es esta la opción, el mensaje político debería ser claro: la interlocución con la UE está supeditada al impulso de la integración y a la contribución al multilateralismo, y no a modelos regionalistas asimétricos, o al abandono de la integración «auténtica» en favor de otras agendas.

Una nueva estrategia interregionalista

En la Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, adoptada en diciembre de 2005, la Co-

misión plantea la necesidad de completar la red de acuerdos de asociación «en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos», recordando que los medios de acción de la UE deben adaptarse a las nuevas realidades latinoamericanas, y que los procesos de integración evolucionan, como demuestra la creación de la CSN (Comisión Europea, 2005: 5).

La firma de acuerdos de asociación con MERCOSUR y con los países centroamericanos y andinos sigue siendo un objetivo relevante, aunque en este último caso es necesario evaluar las posibilidades de este acuerdo, y de ser necesario, proceder a un ajuste de percepciones y demandas en lo referido a la «evaluación conjunta» que se ha realizado a lo largo de 2005 y 2006.

Como señala la Comisión, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el «mapa» de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-MERCOSUR, la ampliación del MERCOSUR, y la conformación de la CSN. Sin perjuicio de que existan acuerdos más profundos, las perspectivas de liberalización del comercio sudamericano con un calendario prefijado ameritan que se revise la propuesta del Parlamento Europeo de avanzar hacia un área de libre comercio birregional, aunque el calendario inicialmente previsto deba ajustarse.

Probablemente la CSN es un marco aún incipiente para entablar un diálogo insti-

tucionalizado con la UE, que de llevarse a cabo puede realizarse en el marco de las Cumbres birregionales sin necesidad de crear nuevos foros. No obstante, la paulatina consolidación de la CSN puede estar respaldada por la próxima estrategia regional de la CE a través de acciones de cooperación.

Ante los cambios que se registran en la integración latinoamericana, es importante desarrollar una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales. Como se ha indicado, esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda, a través de la convergencia macroeconómica, y de políticas sectoriales; y la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local. Entre ellas, cabría mencionar la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; las redes regionales de ciudades; el desarrollo de rutas turísticas; la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; y a procesos de regionalización «desde abajo», mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso.

En esa estrategia tienen particular importancia el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías de promoción de la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial, que puedan establecerse en los procesos de integración, y el apoyo que la UE pueda prestarles, para

lo que sigue siendo pertinente la propuesta de establecer un «Fondo de Solidaridad Birregional» planteada por el Parlamento Europeo en 2001. En concreto, la UE lanzaría una clara señal política prestando apoyo a la iniciativa del FOCEM como instrumento de una incipiente «política de cohesión» intra-MERCOSUR.

En el ámbito de la energía y la infraestructura, la cooperación con iniciativas sudamericanas es un componente importante de la nueva agenda de la integración y responde a intereses compartidos, ya que hace frente a uno de los «cuellos de botella» del desarrollo latinoamericano, contribuye a asegurar fuentes diversificadas de abastecimiento para la UE, puede evitar disputas bilaterales que añaden inestabilidad al área, y respaldar las inversiones europeas en el sector. Estos intereses se podrán promover mejor si la UE se implica con más recursos. Aunque la Comisión no cuenta con fondos suficientes para abordar acciones en el campo de la infraestructura o la energía, por ser muy costosas, la UE puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), a través de una nueva facilidad de crédito para el periodo 2007-2013, con más recursos, y un mandato específico para apoyar la integración regional a través de proyectos de infraestructura de energía, comunicaciones, gestión del medio ambiente, y de cooperación transfronteriza, en colaboración con bancos de la integración como la CAF o el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).

También es preciso ampliar la agenda de diálogo y cooperación política, para adaptarla a la que se está abordando en la UE y en los diferentes grupos regionales latinoamericanos, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos. Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil, y alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC.

BIBLIOGRAFÍA

- AGGARWAL, Vinod; ESPACH, Ralph y TULLICHIN, Joseph (eds.) (2003): *Regionalism and Trans-regionalism in Latin America*, Stanford, Stanford University Press/Woodrow Wilson Center.
- ALDECOA, Francisco y CORNAGO Noé (1998): «El nuevo regionalismo y la reestructuración del sistema mundial», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. XLX-1998, núm. 1, pp. 59-113.
- ARCHIBUGI, Daniele (2004): «La democracia cosmopolita», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, núm. 87, pp. 43-59.
- ARENAL, Celestino (2002): «La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política», en VV AA, *Cursos de Derecho In-*
- ternacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz. 2001*, Madrid, Tecnos/Universidad del País Vasco, pp. 17-85.
- BARBÉ, Esther (2000): «La PESC: desafíos políticos y límites institucionales», en Esther Barbé (coord.), *Política exterior europea*, Barcelona, Ariel, pp. 107-128.
- BRETHERTON, C. y VOGLER, J. (1999): *The European Union as a Global Actor*, Londres, Routledge.
- CARDONA, Diego (2005): «¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?», *Foreign Affairs en Español*, vol. 5, núm. 5, pp. 84-92.
- CIENFUEGOS, Manuel (2006): «Las relaciones entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR: ¿Una asociación (in)viabile?», en VV AA, *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2005*, Vitoria, Universidad del País Vasco (en prensa).
- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1994): *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe* (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (1994): *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica en servicio de la transformación productiva con equidad*, Santiago de Chile, CEPAL, LC/G.1801(SES.25/4)/E.
- (2002): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2000-2001*, Santiago, Chile, LC/G.2149-P/E.

- (2004): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2002-2003*, Santiago, Chile, LC/G. 221-P/E.
- (2005): *Panorama de la inserción internacional de América Latina 2003-2004*, Santiago, Chile, LC/G.2283-P/E.
- COMISIÓN EUROPEA (1995a): *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.
- (1995b): *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000. Comunicación de la Comisión al Consejo*, Bruselas, COM(95) 495 final, 23 de octubre.
- (1999): *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*, Bruselas, COM(1999) 105 final, 9 de marzo.
- (2000): *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*, Bruselas, COM(2000) 670 final, 31 de octubre.
- (2002): *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril.
- (2004): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, en lo que respecta a la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y América Latina y el Caribe, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004*, Bruselas, COM(2004) 220 final.
- (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina»*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.
- DEVELOPMENT RESEARCHERS NETWORK (2004): *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (MERCOSUR)*, Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vols., mayo.
- (2005): *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vols., julio.
- DÍAZ BARRADO, Cástor (2005): «La comunidad sudamericana de naciones: propuestas y realizaciones», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, vol. LVII, núm. 2, pp. 639-663.
- DURÁN, José y MALDONADO, Raúl (2005): *La integración regional en la hora de las definiciones*, Santiago de Chile, CEPAL, serie comercio internacional núm. 62, LC/L.2454-P, diciembre.
- EDWARDS, Geoffrey y REGELSBERGER, Eilfriede (eds.) (1990): *Europe's Global Links. The EC and Inter-regional Cooperation*, Londres, Pinter.

- FERNÁNDEZ, José Javier (2004): «Un grito a favor del refuerzo de la Asociación política y social birregional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina», en Juan Pablo Soriano, Jordi Bacarí, Stephan Sberro y Erika Ruiz (comps.), *La Unión Europea y América Latina hacia Guadalajara 2004: la cohesión social y la consolidación de la paz*, México, Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/El Colegio de México.
- FONSECA, Gelson (2005): *The European Union and Latin America at the United Nations: What Scope for Joint Policies?*, s.l., OBREAL/EULARO working papers (mimeo).
- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.) (2006): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria.
- FROHMAN, Alicia (2000): «The New Regionalism and Collective Diplomacy in Latin America», en Björn Hettne, András Inotai y Osvaldo Sunkel (eds.), *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Londres, Macmillan/UNU-WIDER.
- GAMBLE, Andrew y PAYNE, Anthony (2003): «The World Order Approach», en Fredrik Söderbaum y Timothy M. Shaw, *Theories of New Regionalism*, Basigstoke, Palgrave Macmillan, pp. 43-69.
- GARCÍA SEGURA, Caterina (1999): «La globalización en la sociedad internacional contemporánea: dimensiones y problemas desde la perspectiva de las relaciones internacionales», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1998*, Madrid, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco/Tecnos, pp. 315-350.
- GILSON, Julie (2002): *Asia Meets Europe: Inter-regionalism and the Asia-Europe Meeting*, Cheltenham, Edward Elgar.
- GRATIUS, Susanne (2006): *La cumbre iberoamericana de Salamanca: ¿De una comunidad cultural a una alianza política?*, Madrid, FRIDE (disponible en <http://www.fride.org>) [se accedió el 25 de febrero de 2006].
- HÄNGGI, Heiner (2000): *Interregionalism. Empirical and Theoretical Perspectives*, Presentado en el taller «Dollars, Democracy and Trade: External Influence on Economic Integration in the Americas», Los Ángeles, 18 de mayo de 2000 (mimeo).
- HANGGI, Heiner et al. (2006): *Interregionalism and International Relations*, y Routledge, 364 pp.
- HETTNE, Björn (2003): *Regionalism, Interregionalism and World Order: The European Challenge to Pax Americana*, American University Council on Comparative Studies, Working Paper Series, núm. 3, marzo.
- (2005): «Beyond the “New” Regionalism», *New Political Economy*, vol. 10, núm. 4, diciembre, pp. 543-572.
- ; INOTAI, Andras y SUNKEL, Osvaldo (1999): *Globalism and the New Regionalism*, Basigstoke, Macmillan.
- ; — y — (2000a): *National Perspectives on the New Regionalism in the North*, Basigstoke, Macmillan.
- ; — y — (2000b): *National Perspectives on the New Regionalism in the South*, Basigstoke, Macmillan.

- ; — y — (2000c): *The New Regionalism and the Future of Security and Development*, Basigstoke, Macmillan.
- ; — y — (2001): *Comparing Regionalisms: Implications for Global Development*, Basigstoke, Macmillan.
- y SÖDERBAUM, Fredrik (2000): «Theorising the Rise of Regionness», *New Political Economy*, vol. 5, núm. 3, noviembre, pp. 457-473.
- y — (2005): «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *European Foreign Affairs Review*, núm. 10, pp. 553-552.
- HOOGHE, Liesbet y MARKS, Gary (2001): *Multi-level Governance and European Integration*, Lanham, Rowman and Littlefield.
- IBÁÑEZ, Josep (2000): «El nuevo regionalismo latinoamericano en los años noventa», en VV AA, *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*, Madrid: BOE/Universidad de Extremadura/AEPDIRI, pp. 321-330.
- JAGUARIBE, Helio (2005): «El proyecto sudamericano», *Foreign Affairs en español*, vol. 5, núm. 2, pp. 80-83.
- KLAVEREN, Alberto van (2004): «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina», *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero, pp. 54-68.
- KOURLIANDSKY, Jean-Jacques (2006): «América Latina. Consecuencias diplomáticas de una identidad compartida», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, pp. 84-101.
- MARKS, Gary; HOOGHE, Liesbet y BLANK, Kermit (1996): «European Integration since the 1980's: State-centric versus Multi-level Governance», *Journal of Common Market Studies*, núm. 34 (4), pp. 341-378.
- NUTALL, Simon (1990): «The Commission: Protagonist of Inter-regional Cooperation», en Geoffrey Edwards y Elfriede Regelsberger (eds.), *Europe's Global Links. The EC and Inter-regional Cooperation*, Londres, Pinter, pp. 140-160.
- PAYNE, Anthony y GAMBLE, Andrew (eds.) (1996): *Regionalism and World Order*, Basigstoke, Macmillan.
- PARLAMENTO EUROPEO (2001): *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, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, 11 de octubre de 2001, A5-0336/2001.
- (2004a): *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá COM(2003) 677*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: Raimon Obiols, 26 de febrero de 2004, A5/0120/2004.

- (2004b): *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte (COM (2003) 695)*, Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 26 de febrero de 2004, A5-0119/2004.
- ROLOFF, Ralf (2006): «Interregionalism in Theoretical Perspective», en Heiner Hänggi, Ralf Roloff y Jürgen Rüländ (eds.), *Interregionalism and International Relations*, Londres, Routledge.
- RÜLAND, Jürgen (2001): *ASEAN and the European Union: A Bumpy Inter-regional Relationship*, Bonn, Zentrum für Euroäische Integrationsforschung (ZEI), discussion paper C95.
- SANAHUJA, José Antonio (1998): «Nuevo regionalismo e integración en Centroamérica, 1990-1997», en José Antonio Sanahuja y José Ángel Sotillo, *Integración y desarrollo en Centroamérica: más allá del libre comercio*, Madrid, La Catarata, pp. 13-57.
- (2003): «De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina», Miami, Universidad de Miami. Cátedra Jean Monnet del Centro de Estudios de la Unión Europea, Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series, núm 6, vol. 2, abril.
- (2004): «Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Nueva Sociedad*, núm. 189, enero-febrero, pp. 80-96.
- (2006a): «América Latina: visiones y políticas desde Europa», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, pp. 76-83.
- (2006b): *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Bruselas, Parlamento Europeo, 27 de marzo de 2006, documento DV604752ES.
- (2007): «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 0, febrero, pp. 73-104.
- SANGUINETTI, Julio María (2005): «Barajar y dar de nuevo», *El País*, 19 de septiembre, p. 12.
- (2006): «El desparramo latinoamericano», *El País*, 2 de junio, p. 15.
- SAU, Julio (2005): «La Comunidad Sudamericana de Naciones, un Proyecto para el Siglo XXI», *Foro 21*, núm. 44, marzo (disponible en <http://www.chile21.cl/foro21/44/1.act>) [se accedió el 26 de febrero de 2006].
- SCHÜNEMANNM, Julia (2006): *Cooperación regional e interregionalismo. Una aproximación socialconstructivista*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), documento de trabajo wp 05/06.
- SENNES, Ricardo y TOMAZINI, Carla (2006): «Agenda sudamericana de Brasil. ¿Proyecto diplomático, sectorial o estratégico?», *Foreign Affairs en español*, vol. 6, núm. 1, pp. 43-60.

SMITH, Hazel (2002): *European Union Foreign Policy. What it is and What it Does*, Londres, Pluto Press.

SÖDERBAUM, Fredrik y SHAW, Timothy M. (eds.) (2003): *Theories of New Regionalism. A Palgrave Reader*, Hampshire Palgrave Macmillan.

SÖDERBAUM, Fredrik y LANGENHOVE, Luk van (2005): «The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *Journal of European Integration*, vol. 27, núm. 3, pp. 249-262.

TANZI, Vito (2005): *Building Regional Infrastructure in Latin America*, Buenos Aires, BID/INTAL, abril.

2. MECANISMOS DE DIÁLOGO UNIÓN EUROPEA-AMÉRICA LATINA

Cecilia Alemany

I. EL CONTEXTO DE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA: ALGUNAS SIMPLIFICACIONES SOBRE EL ESCENARIO INTERNACIONAL

A pesar de la polarización de la agenda global, se avanza muy lentamente en la implementación de los acuerdos que surgen del diálogo político, en materia de democracia y derechos humanos y de la lucha contra la pobreza. En parte, ello se debe a que estos aspectos han pasado a un plano secundario en los foros internacionales frente a temas como el combate al terrorismo y la seguridad. Desde el 11 de septiembre de 2001, la vulnerabilidad de los países del Norte se asimila a la de los países del Sur en cuanto a su fragilidad frente a amenazas transnacionales de cualquier naturaleza. A pesar de que se ha querido centrar esa vulnerabilidad en la «amenaza del terrorismo» islámico, varios episodios exigen ir más allá en el análisis y superar esas simplificaciones que parecen justificar la política exterior de la mayor potencia mundial. El Huracán Katrina confirmó las afirmaciones de que hasta el país más poderoso del globo es cada vez más dependiente del resto del mundo, y de que, en la medida en que no se reconozca esa interdependencia, la vulnerabilidad aumentará.

A pesar de estas constataciones pareciera que el unilateralismo se ha recrudecido. Los marcos de cooperación internacional y de mantenimiento de la

paz pautados en el ámbito multilateral, es decir, en el seno de Naciones Unidas (NU) no fueron suficientes para frenar las estrategias de mantenimiento del poder de EE UU a nivel global. A pesar de las movilizaciones en contra de las guerras de Irak y Afganistán, en pleno 2006 estas guerras se mantienen y fue evidente el apoyo de EE UU a Israel en la guerra contra el Líbano.

Los últimos cinco años fueron pautados por una pérdida de fuerza moral y real de NU en relación a las acciones de la potencia hegemónica, y por una pérdida de peso de la Unión Europea (UE) en la política internacional. La división entre los estados miembros de la UE ante el apoyo o no a EE UU en la guerra de Irak, los propios esfuerzos de la ampliación, la dificultad para convencer a los ciudadanos europeos sobre la importancia de la Constitución Europea, y la crisis de liderazgo político en el seno de la UE parecen afectar la posibilidad la UE de jugar un contrapeso en relación a la agenda norteamericana. La vulnerabilidad también afectó a la UE con los atentados de Madrid primero y de Londres después, y tanto en el marco del diálogo con EE UU como con América Latina (AL) el tema del terrorismo y la seguridad están presentes. Es más, el Consenso Europeo¹ para la Estrategia de Política de Desarrollo europea, plantea por primera vez que los temas de desarrollo están relacionados con el terrorismo.

¹ DPS por la sigla en inglés.

La magnitud de las catástrofes naturales es otra novedad. La sensación de que ni la tecnología existente, ni los medios de comunicación son suficientes para estar preparados ante estas catástrofes naturales, que se traducen en segundos en «catástrofes humanitarias», «sanitarias» o como se las denomine; impone una revisión de todo lo que se viene desarrollando tanto desde el Norte como desde el Sur, en términos de prevención de desastres naturales, pero también en términos de: cooperación, reconstrucción, y reducción de las vulnerabilidades del desarrollo². Este escenario de vulnerabilidades en aumento y de un espacio multilateral debilitado desafía a la humanidad en su conjunto y a quienes pretenden liderar estos procesos. Se puede afirmar que los hechos sugieren que la distancia entre el Norte y el Sur se reducen desde el punto de vista de la vulnerabilidad ya que las poblaciones de cualquier región del mundo pueden quedar en situación de desamparo total en caso de crisis o catástrofes (naturales o no), mientras que las prácticas políticas de las potencias mundiales parecen cada vez menos «cooperativas» o «solidarias». Estos temas no son ajenos a la forma en que deben de repensarse los mecanismos de diálogo y de toma de decisiones a nivel internacional en general y en el marco de las relaciones UE-AL en particular.

El vínculo de EE UU con AL a lo largo de la historia ha sido complejo y teñido de luchas de poder y conflictos, y en los últimos cinco años fue pautado por los intereses comerciales y las negociaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por un lado, y por la presencia militar en Colombia a través del Plan Colombia por otro lado. A pesar de las resistencias políticas, e histórico-culturales que pueden tener las poblaciones de AL en relación a EE UU y de las afinidades culturales que pueden tener con Europa, a inicios del siglo XXI Europa aún no ha logrado ubicarse como potencia de confianza en el imaginario colectivo latinoamericano. Las relaciones de la UE con AL de la última década se han caracterizado por un predominio de la lógica comercial y de inversiones sobre la lógica del desarrollo. Se ha mantenido e institucionalizado el diálogo birregional de alto nivel pero sin manifestaciones ni resultados claros para la población más allá de los propios momentos del diálogo (Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno).

A pesar de que la estrategia europea hacia AL se reforzó a fines de los años noventa ante la amenaza del ALCA, la fuerte presencia comercial de EE UU en América Central, y los acuerdos de libre comercio de EE UU con México (TLCAN) y Chile, redujeron el impacto de todo esfuerzo de la UE. El CAFTA (sigla en in-

² Cecilia Alemany, «Llegó la hora de la solidaridad... y de repensar la cooperación», Editorial de la *Revista del Observatorio Social de las Relaciones Unión Europea-América Latina; ALOP*, núm. 8, Bruselas, enero de 2005.

glés del Tratado de Libre Comercio —de EE UU— con América Central) se encuentra actualmente en proceso de ratificación, y con algunos países andinos (Colombia, Perú) los tratados de libre comercio (TLC) con EE UU están en plena negociación. La negociación de estos TLC fue la razón que argumentó Venezuela para su salida de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) en el primer semestre de 2006 y anunció su ingreso al MERCOSUR. Esta situación llevó a que la UE atrasara su anuncio sobre el inicio de las negociaciones con la CAN que pretendía anunciarse en la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de Viena de mayo de 2006.

No obstante, aunque AL está a la baja en la agenda europea y que la UE ha perdido peso en AL, el diálogo se ha mantenido. Los interlocutores de la UE en AL, más allá del diálogo birregional propiamente dicho (UE-AL), hasta ahora han sido las subregiones: MERCOSUR, Comunidad Andina, y América Central, y los países con los que ya hay Acuerdos de Asociación vigentes, es decir, Chile y México.

Los ejes del relacionamiento de la UE con las tres subregiones y estos dos países son el comercial, el de cooperación y el diálogo político. El planteo europeo supone que los dos últimos ejes «hacen la diferencia» en relación a los vínculos planteados por EE UU en AL. Es decir,

que los Acuerdos de Asociación (AA) que plantea la UE a los países y regiones de AL difieren sustancialmente de los TLC en negociación con EE UU no tanto por su contenido comercial (que de hecho es muy similar), sino por contar con los capítulos de cooperación y de diálogo político. Pero, dado que solamente se encuentran vigentes Acuerdos de Asociación con dos países, y las negociaciones con MERCOSUR no han llevado a un acuerdo de tal envergadura, hay fuertes escepticismos en AL en relación a esa diferencia cualitativa entre un partenariado con la UE o con EE UU. La distancia entre el discurso y la realidad se aprecia por ejemplo en la importancia que presupuestalmente se da desde la UE a la reconstrucción de Irak y Afganistán, ya que en el presupuesto comunitario del año 2005, por ejemplo, estos dos rubros concentraban más recursos que toda la cooperación con AL.

También es cierto que los intereses de la UE están cada vez más centrados en África en relación a la cooperación³, en el vecindario y Medio Oriente en relación a la estabilidad política, y en China en relación al comercio. Esto da nota de que AL está cada vez más en la periferia de la toma de decisiones en el escenario internacional, a pesar de que pueda tener protagonismos coyunturales en función de la participación de algunas de las potencias subregionales en espacios multilaterales, como puede ser Brasil en el G20 en

³ COM (2005) 132 final, *Acelerar el progreso hacia el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio —La contribución de la Unión Europea—*, Bruselas, 12.04.2005.

el seno de las negociaciones de la Ronda de Desarrollo de Doha de la Organización Mundial del Comercio (OMC).

Por todo lo anterior, si la UE no redimensiona su rol en el mundo tiene cada vez menos posibilidades de ser un actor global más allá del «vecindario», y si AL no le da mayor peso a sus relaciones con la UE difícilmente encontrará algún lugar en el mundo como región. Por lo tanto, urge repensar el diálogo político entre las dos regiones y sus manifestaciones concretas más allá de los momentos de alta visibilidad que son las Cumbres Presidenciales. De la relevancia y calidad de la dimensión política del relacionamiento birregional dependerá la credibilidad y la factibilidad de que se construya una verdadera Asociación Estratégica Birregional.

II. MECANISMOS DE DIÁLOGO UE-AL

En el ámbito del diálogo político, los grandes temas de las relaciones birregionales son ⁴: la cohesión social, la integración regional, el respeto y la defensa de los derechos humanos, la gobernabilidad democrática, la reforma del estado, la consolidación del estado de derecho y sus instituciones, la lucha contra la corrupción, y la defensa del multilateralismo. Tanto las declaracio-

nes de las Cumbres de Presidentes y Jefes de Gobierno UE-AL como los comunicados conjuntos de las reuniones entre la UE y las diferentes subregiones o países confirman que estos temas siguen siendo prioritarios.

Se puede afirmar que hasta la fecha la UE lideró una nueva forma de diálogo con AL que se materializó en el proceso de Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado de las dos regiones. Simultáneamente, se ha mantenido el protagonismo de las Reuniones de la UE con el Grupo de Río y se han abierto diálogos con la sociedad civil de la UE y las regiones o países con los que hay negociaciones en curso o Acuerdos de Asociación (AA) vigentes. Sin embargo, las limitaciones del diálogo y las dificultades para implementar compromisos comunes siguen siendo un desafío pendiente.

Un punto a tener en cuenta en el análisis del diálogo UE-AL, pasa por la constatación de que desde la UE se desconfió de concertar posiciones con tantos países latinoamericanos al mismo tiempo, ya que ese mecanismo no es el más «eficiente», y se reclama el hecho de que AL no tiene aún mecanismos claros para concertar posiciones en el ámbito multilateral.

Pero también es cierto que desde la UE, AL es vista de forma muy ambigua,

⁴ Cecilia Alemany, «Relevamiento de percepción de tomadores de decisión en Bruselas», en *Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives*, ICEI, Bruselas, 2005.

puesto que se seccionan los intereses comerciales. La UE negocia con AL por países o regiones (y trata sus intereses en ese formato): México, Chile, MERCOSUR, Comunidad Andina (CAN), América Central, y el Caribe se trata como parte de ACP y no de AL. Esto puede ser dramático, ya que ante este «seccionamiento», en la práctica se aumentan las divisiones del continente (a través de ofertas diferenciadas por parte de la UE), aunque en el discurso la UE busca la «integración» de AL. En función de lo anterior, analizaremos el estado de situación de los diferentes mecanismos de diálogo en base a dos criterios que se cruzan: a) la diferenciación por regiones y países; y b) la clasificación por tipo de actores involucrados en el diálogo.

A. DIFERENCIACIÓN POR REGIONES

1. Diálogo birregional UE-AL:

1.1. Reuniones UE-Grupo de Río

El Grupo de Río⁵ es un mecanismo flexible de diálogo y concertación política, en cuyo marco se abordan temas de interés común para AL y el Caribe. Este Grupo fue creado en 1986, cuando los gobiernos de Argentina, Brasil, Colombia, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela adoptaron la Declaración de Río de Janeiro. El Grupo de Río tiene tres niveles de diálogo: Coordinadores Nacionales,

Ministerial y Presidencial. La Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río tiene lugar una vez al año, y ha sido celebrada ininterrumpidamente desde 1987. Los objetivos del Grupo de Río son básicamente:

- Ampliar y sistematizar la cooperación entre los gobiernos integrantes del Mecanismo.
- Examinar las cuestiones internacionales de especial interés para los países miembros, y concertar posiciones comunes en relación con las mismas, particularmente en los foros internacionales.
- Proponer el mejor funcionamiento y coordinación de los organismos latinoamericanos de cooperación e integración, e impulsar su proceso de desarrollo.
- Propiciar soluciones propias a los problemas y conflictos que afectan a la región.
- Impulsar iniciativas y acciones destinadas a mejorar, mediante el diálogo y la cooperación, las relaciones interamericanas.
- Impulsar los procesos de integración y cooperación en AL.
- Explorar conjuntamente nuevos campos de cooperación que favorezcan el desarrollo económico, social, científico y tecnológico en nuestros países.
- Examinar la conveniencia y la oportunidad de proponer reuniones de Jefes de Estado.

⁵ Véase el sitio web del Grupo de Río <http://www.grupoderio.org>.

- Fomentar el diálogo con otros países o grupos de países, dentro y fuera de la región.

En el nivel ministerial, cada año se llevan a cabo por lo menos dos reuniones: la Reunión Ordinaria de Cancilleres y otra en el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, durante el mes de septiembre, en Nueva York. El diálogo birregional con la UE se da en el marco de las reuniones ministeriales y ésta ha sido la forma de asegurar la periodicidad de los encuentros con la UE, y así institucionalizar el diálogo birregional de alto nivel. Esto ha contribuido al estrechamiento de relaciones con las diferentes subregiones y los países del Grupo de Río, pero simultáneamente el peso del Grupo de Río se ha ido debilitando, ya que ha tenido épocas en que ha decaído su visibilidad y la propia importancia que le dan los estados miembros y la opinión pública. Su visibilidad puede haber decaído tanto porque las relaciones UE-AL están a la baja como por el hecho de que el efecto mediático de las Cumbres de Presidentes es mucho mayor, mientras que la baja de interés de los propios estados miembros del Grupo de Río se da también para dar un mayor protagonismo a los espacios subregionales.

1.2. *Cumbres birregionales*

En 1999 se lanza el proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-

AL y el Caribe con la Cumbre de Río a partir de la cual se dialoga en un esquema llamado de «Asociación Estratégica Birregional». Este esquema se ha mantenido con las Cumbres de Madrid (2002), Guadalajara (2004), Viena (2006), a pesar de que en el periodo post-Guadalajara la posición de muchos tomadores de decisión europeos era la de no seguir con estos encuentros, ya que el esfuerzo y la tensión en relación a los resultados se evaluaban como desmedidos. Si bien el énfasis en la cohesión social y el lanzamiento de la iniciativa Eurosocial le dieron fuerza a la Cumbre de Guadalajara, el hecho de que la declaración final fuera tan poco operativa y de que los mecanismos para lograr los acuerdos del texto fueran tan largos y a último momento; llevaron a que se afirmara en más de un caso «No más Guadalajaras». Sin embargo, todos los actores reconocen la importancia de que se den las Cumbres Birregionales al más alto nivel y así se llegó a la Cumbre de Viena.

La realización de las Cumbres cada dos años moviliza a la sociedad civil, a los medios y a los actores políticos que, de una u otra forma, siguen la negociación de la agenda y los resultados de las mismas.

Las Cumbres presentan limitaciones en su formato, pero no dejan de ser relevantes, y son una forma de levantar el tema de las relaciones birregionales más allá de las negociaciones de técnicos de uno y otro lado del Océano. Las

Cumbres se evalúan tanto por su impacto en la definición de las grandes orientaciones políticas del diálogo birregional, como por ser un espacio donde todos los involucrados negocian también las agendas bilaterales, y que a pesar de las críticas que despiertan en la sociedad civil siguen estando en el foco de las acciones de incidencia de la sociedad civil birregional organizada y no organizada.

1.3. UE-subregiones

La estrategia de la UE con AL ha sido de ir reconociendo en mayor o menor grado los avances de los procesos de integración subregionales y proponer en este sentido marcos regulatorios de las relaciones birregionales en los tres ejes del relacionamiento (cooperación, diálogo político y comercio). Por lo tanto en esta sección se tratan las subregiones que entran en el paquete de las relaciones birregionales UE-AL. No se incluye al Caribe, ya que la UE ha pautado que sus relaciones con esa región (y el Caribe así lo ha defendido por el tratamiento especial que recibe) se den en el marco más amplio de las relaciones UE-África-Caribe-Pacífico conocidas como las relaciones UE-ACP cuyo marco actual es el Acuerdo de Cotonou⁶.

1.4. UE-MERCOSUR⁷

A poco tiempo de crearse el MERCOSUR, la UE ya inició un diálogo específico con la subregión a los efectos de acordar un marco para la cooperación con la subregión que se materializó en 1992 con el acuerdo marco interinstitucional. En 1995 se lanzaron las negociaciones en los demás ejes del relacionamiento, a través del acuerdo marco interregional de cooperación entre ambos bloques. Poco después de la primera Cumbre UE-AL se iniciaron las negociaciones sobre un acuerdo interregional de asociación que avanzaron considerablemente entre 1999 y 2004. Así, en los capítulos político y de cooperación, los borradores de negociación para un Acuerdo de Asociación Interregional se encuentran ya muy adelantados. No obstante, las negociaciones se han «enfriado» por la resistencia de Brasil en relación a temas sensibles por un lado y por la dificultad de la UE de presentar una propuesta acorde a los intereses del MERCOSUR en el área agrícola.

Viendo esta trayectoria de relaciones, el diálogo político UE-MERCOSUR, formalizado en 1995 parece haber funcionado. Los mecanismos previstos han sido: encuentros regulares entre jefes de Estado del MERCOSUR y máximas autoridades

⁶ El Acuerdo de Cotonou establece el marco jurídico para el comercio y la cooperación al desarrollo entre la UE y 78 ACP hasta el año 2020, para más información véase el documento del acuerdo en http://ec.europa.eu/development/body/cotonou/pdf/agr01_en.pdf#zoom=100.

⁷ Cecilia Alemany, «La sociedad civil de MERCOSUR y Chile ante las negociaciones con la UE», ALOP, Claeh., Montevideo 2003, disponible en http://www.alop.or.cr/trabajo/nuestro_proyectos/union_europa/publicaciones/chile-UE.pdf.

de la UE; una reunión anual de los ministros de Relaciones Exteriores del MERCOSUR y de Estados miembros de la UE, con presencia de la Comisión; reuniones de otros ministros competentes en temas de interés mutuo (sin periodicidad establecida); y reuniones periódicas de altos funcionarios de ambos bloques.

1.5. UE-CAN

El diálogo político y la cooperación constituyen dos ejes fundamentales de las relaciones UE-CAN, cuyo marco es el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político, firmado en diciembre de 2003. No obstante, dicho acuerdo aún no se ratificado, por lo cual no es vigente. En términos de participación de la sociedad civil, este Acuerdo supone en su artículo 43 que la «sociedad civil organizada» será el interlocutor válido en el marco de las relaciones UE-CAN. Las autoridades de la CAN han reconocido la necesidad de dialogar e institucionalizar el vínculo con otros actores de la sociedad civil, además de aquellos que han sido «tradicionalmente» organizados institucionalmente en el seno de la CAN. El Consejo Consultivo Laboral Andino (CCLA) y el Consejo Empresarial Andino, instancias consultivas y de representación de trabajadores y empresarios ante el mismo,

han sido los únicos actores hasta la fecha de este diálogo, y se prevé que se fusionen en el Comité Económico y Social Andino (CESA).

Aunque el lanzamiento formal del inicio de las conversaciones para la negociación de un acuerdo comercial entre ambos bloques se lanzó en mayo de 2004 en la Cumbre de Guadalajara, recién en enero de 2005 en el marco de la octava reunión de la Comisión Mixta UE-CAN se acordó el lanzamiento de una Evaluación conjunta del estado de la integración andina, como paso previo o fotografía inicial para considerar el inicio y forma de las negociaciones comerciales. La Comisión colocó al fortalecimiento de la integración regional andina como una condición indispensable para el inicio de las negociaciones para la conformación de una zona de libre comercio birregional⁸. Había intenciones de anunciar el lanzamiento de las negociaciones en la Cumbre de Viena pero la salida de Venezuela de la CAN a inicios de 2006 desestabilizó a los tomadores de decisión de Bruselas que prefirieron dejar ese anuncio para más adelante.

En julio de 2006⁹ las autoridades de ambos bloques anunciaron la conclusión del ejercicio de evaluación conjunta sobre la integración económica regional de

⁸ C. Alemany, «Cohesión social e integración regional andina: desafíos desde la perspectiva de la sociedad civil», *ALOP*, Lima-Bruselas, 2005. Disponible en http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/conf_en/docs/cec_alemany_alop_propuestas.pdf.

⁹ Véanse las conclusiones de la Reunión en http://ec.europa.eu/comm/external_relations/la/doc/com06_result_meetings_10-13_july_2006_es.pdf.

la CAN. Las directrices de negociación que la Comisión anunció en diciembre de 2006¹⁰ plantean que la UE inicie negociaciones para celebrar AA en 2007. Una vez que el Consejo apruebe estas directrices, la Comisión iniciará un diálogo con la CAN para negociar el AA.

1.6. UE-América Central

El diálogo con América Central para un AA se inició con «pasos previos» al igual que con la CAN, a través de la identificación del estado de la integración en América Central y con el Acuerdo de Cooperación y Diálogo Político UE-América Central aún no vigente. También es cierto que el hecho de que la región centroamericana haya firmado el CAFTA con EE UU que se encuentra en proceso de ratificación, reduce la posibilidad de peso de la UE en lo comercial lo que hace más urgente un AA. Sin embargo, la importancia de la cooperación europea en relación a los ingresos de los países centroamericanos es considerable y da un margen de maniobra muy aceptable a Bruselas en sus relaciones con América Central. A pesar de que la región parecía ser la de menor interés estratégico para la UE en relación al MERCOSUR o la CAN, por factores externos a la subregión este fue el único verdadero anuncio de la agenda comercial en la Declaración de Viena¹¹.

2. Diálogo de la UE con los países socios

Tanto Chile como México cuentan con el Consejo de los Acuerdos de Asociación que permite canalizar todo el diálogo político concerniente a la aplicación del Acuerdo. Este es un avance en relación a los demás países/regiones latinoamericanos. Pero se aprecia que muchas veces los propios AA no son reconocidos por todos los operadores de la propia Comisión. Si bien hay un mecanismo de alto nivel y un marco de asociación, no siempre hay conocimiento de estos instrumentos por parte de funcionarios y tomadores de decisión europeos (de la Comisión o de los Estados miembros), por lo que se desaprovechan esos espacios y mecanismos ya acordados y las oportunidades y sinergias que potencialmente brindan los AA se pierden por falta de información.

B. CLASIFICACIÓN POR TIPO DE ACTORES INVOLUCRADOS EN EL DIÁLOGO:

1. Diálogos de alto nivel:

- *Cumbres de Presidentes y Jefes de Gobierno* (tratadas en la sección anterior).
- *Diálogos sectoriales o especializados*.

¹⁰ Véase: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/06/1689&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>.

¹¹ Véase la Declaración de Viena en http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/docs/declaration_es.pdf.

1.1. Diálogos sectoriales

Tras la Primera Cumbre Eurolatinoamericana realizada en Río de Janeiro en 1999, Francia organizó la primera conferencia birregional de Ministros de Educación Superior, que tuvo lugar en París, en 2000. Resaltando la importancia que le atribuyen a la cooperación en la educación superior, los representantes franceses¹² en Bruselas han abogado por la concretización de un «gran espacio de educación superior» que ha encontrado eco a nivel comunitario en la reciente Comunicación de la Comisión Europea «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y AL»¹³.

Existen varios diálogos sectoriales o especializados, entre los que se destaca el Diálogo de Alto Nivel Especializado en Drogas entre la CAN y la UE, este mecanismo tuvo su octava reunión en la ciudad de Lima en junio de 2005¹⁴ y presenta una modalidad que parece tener potencial para otros diálogos sectoriales. Cabe resaltar también el espacio existente en el marco del octavo mecanismo de coordinación y de cooperación en drogas UE-ALC¹⁵, cuya reunión previa a Viena se realizó del 6 al 7 de marzo

de 2006, y en 2007 se reunirá en Trinidad y Tobago.

En 2006 se lanzó la iniciativa del Diálogo Sectorial en Cohesión Social (tema definido como una de las prioridades de las relaciones birregionales) sobre el cual se había avanzado ampliamente en reuniones anteriores a nivel birregional y con fuerte protagonismo del BID en su definición inicial. La conferencia de Alto Nivel sobre Cohesión Social celebrada en Bruselas en marzo de 2006¹⁶ fue un paso adelante y se espera que se repita en 2007 en Chile. En el Diálogo Sectorial de Cohesión Social se encontraron más de 30 ministros de ambas regiones, 200 representantes de gobiernos, de la sociedad civil, y organizaciones internacionales. El objetivo de este Diálogo es el de promover aprendizajes compartidos, proporcionando un marco para la discusión de política, y el intercambio de experiencias y buenas prácticas.

El enfoque de los Diálogos Sectoriales plantea la necesidad de un proceso de construcción de consensos y de cooperación entre los gobiernos, las empresas socialmente responsables, y los actores sociales.

¹² Véase C. Alemany y Carlos Quenan, «Las relaciones Unión Europea-América Latina: ¿integran el enfoque francés?» en *Latin America – Study on Relations between the European Union and Latin America. New Perspectives*. ICEI, Bruselas, 2005.

¹³ COM (2005) 636 final, Bruselas 08.12.2005.

¹⁴ Información disponible en: http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/joint_conclusions_hlsdd_06_05.pdf.

¹⁵ Véase: <http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/events/drugs.pdf>.

¹⁶ Véase: http://ec.europa.eu/world/lac-vienna/events/social_cohesion.htm.

1.2. Reuniones de ministros

Bajo este formato vale la pena destacar los Foros Ministeriales ALC-UE sobre la Sociedad de la Información, el III trató sobre la Alianza para la Cohesión Social a través de la inclusión digital y tuvo lugar en Río de Janeiro, en noviembre de 2004, y el IV tuvo lugar en Lisboa a finales de abril de 2006¹⁷.

Por otra parte, los diálogos subregionales a nivel ministerial se dan colateralmente al diálogo ministerial institucionalizado entre la UE y el Grupo de Río, y en el margen de estas reuniones. Por ello, suele asombrar el parecido entre los comunicados conjuntos de la UE con cada subregión en el marco de estos encuentros.

2. Diálogos a nivel parlamentario

Las Conferencias Interparlamentarias¹⁸ datan de 1972, fecha en que se aprueban resoluciones en ambos Parlamentos, el europeo y el latinoamericano, para establecer relaciones más estre-

chas y mantener contactos permanentes. En estos treinta años de diálogo interparlamentario ya se han llevado a cabo más de quince Conferencias, que se celebran cada dos años, alternativamente en Europa y en AL¹⁹. El objetivo principal de este mecanismo de diálogo es profundizar los vínculos históricos, económicos y culturales. Cada una de las Conferencias plantea objetivos específicos y analiza la evolución entre las Conferencias de las relaciones eurolatinoamericanas. Los debates se vertebran alrededor de dos o tres temas, acordados por ambas partes durante las reuniones preparatorias. Cada uno de los temas es introducido por dos ponencias, una latinoamericana y otra europea que sirven como base para los debates posteriores.

En este tipo de reuniones participan: parlamentarios de las delegaciones del Parlamento Europeo (PE) para AL y miembros de comisiones interesados en los temas, parlamentarios latinoamericanos de diferentes países, y representantes del Parlacen, Parlatino, Parlamento Andino y de la antigua Comisión Parlamentaria Conjunta del MERCOSUR

¹⁷ Véase: http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/alis/pre-announcement_forum_en.pdf y http://ec.europa.eu/comm/world/lac-vienna/events/info_society.htm.

¹⁸ Parlamento Europeo (2003), «Las Conferencias Interparlamentarias PE/América Latina», LATI/dv/556393ES.doc, PE 351.346, disponible en http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dv/556/556393/556393es.pdf.

¹⁹ Las Conferencias Interparlamentarias se celebraron en Bogotá (julio de 1974), Luxemburgo (noviembre de 1975), México (julio de 1977), Roma (febrero de 1979), Bogotá (enero de 1981), Bruselas (junio de 1983), Brasilia (junio de 1985), Lisboa (junio de 1987), San José de Costa Rica (enero-febrero de 1989), Sevilla (abril de 1991), São Paulo (mayo de 1993), Bruselas (junio de 1995), Caracas (mayo de 1997), Bruselas (marzo de 1999), Valparaíso (abril de 2001), Bruselas (mayo de 2003) y Lima (junio de 2005).

(CPC) actualmente sustituida por el Parlamento del MERCOSUR. También participan en calidad de observadores representantes del Comité Económico y Social Europeo (CES), del Banco Europeo de Inversiones (BEI), y miembros de la sociedad civil no organizada europea y latinoamericana.

Las Conferencias Interparlamentarias concluyen con un acta final en la que constan conclusiones y recomendaciones. El marco de la Conferencia es también utilizado con el fin de mantener encuentros bilaterales entre cada una de las delegaciones del PE encargadas de las relaciones con los países de AL y los parlamentarios que representan a los países cubiertos por las mismas. Actualmente el PE cuenta con las Comisiones de: CAN (DAND), MERCOSUR (DMER), México, Chile y América Central (DCAM).

El hecho de que el PE se organizara en cinco Delegaciones, dio vitalidad a las reuniones «bilaterales». Así, en septiembre de 2005, se realizó la I Reunión de la Comisión Parlamentaria Mixta Congreso Mexicano-Parlamento Europeo, y en enero de 2006 tuvo lugar la segunda reunión en México. Allí se intercambiaron información sobre los diferentes ejes del relacionamiento con la UE, y en el ámbito político se destaca el tema de la migración en México y Europa, con espe-

cial énfasis en: integración y migración; trata de personas y seguridad fronteriza.

Por otra parte, los países del Caribe tienen su espacio interparlamentario en el marco de la Asamblea Paritaria Parlamentaria, más conocida por su acrónimo «ACP-UE», compuesta por representantes de los países firmantes del Acuerdo Comercial de Cotonou, que se reúne dos veces al año (una vez en un país de la UE y otra en un país ACP) para discutir asuntos vinculados con el Acuerdo. Es la única institución de este tipo en el mundo, y se rige por normas comunes y democráticas.

En general, quienes han participado activamente de estos diálogos interparlamentarios afirman que son interesantes para mantener el diálogo vivo, y el intercambio de información entre los parlamentarios de las dos regiones, pero el impacto de las mismas es bastante reducido en términos generales, aunque en casos particulares pueden servir de impulso para ciertos proyectos o procesos en curso.

Otro instrumento que forma parte de la artillería del diálogo político a nivel parlamentario es el de las Resoluciones del PE. En abril de 2006 el PE acordó la Resolución sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina²⁰ y

²⁰ Resolución sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina (2005/2241(INI)), jueves, 27 de abril de 2006 – Bruselas. Disponible en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?jsessionid=D1DC6747F3D5094D408AB88336919452.node1?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2006-0155+0+DOC+XML+V0//ES>.

en el segundo semestre del mismo año se acordó una Resolución sobre las Negociaciones de la UE con el MERCOSUR. En la Resolución sobre las relaciones UE-AL el PE propone la creación de una Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana, integrada por igual número de diputados al Parlamento Europeo, por un lado, y al Parlamento Latinoamericano (Parlatino), al Parlamento Centroamericano (Parlacen), al Parlamento Andino (Parlandino) y las Comisiones Parlamentarias Mixtas UE-México y UE-Chile por otro. Y que la Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana (EUROLAT) se configure como el órgano parlamentario de la Asociación Estratégica. Esta iniciativa fue aprobada en la Cumbre de Viena.

3. *Diálogos con la sociedad civil*

En cuanto a los mecanismos de diálogo con la sociedad civil, se aprecia un avance cualitativo ya que se han realizados varios de estos foros tanto en la UE como en AL en el marco de los AA. Así, se ha promovido la participación de la sociedad civil en la Cumbre de Guadalajara como un primer reconocimiento del rol que puede jugar en la construcción de una «Asociación Estratégica Birregional». En Viena, el protagonismo lo

tuvieron los empresarios, pero también se reconoció el aporte de los encuentros de la sociedad civil en la Declaración final.

Para que estos diálogos sean creíbles en el mediano y largo plazo, se deberá hacer un esfuerzo mayor. Ya se llevaron a cabo dos diálogos con México²¹, y dos conferencias sobre las negociaciones de la UE con MERCOSUR, y de la UE con Chile (Bruselas, octubre de 2000 y febrero de 2002)²². Hasta la fecha, no ha habido foros de la sociedad civil abiertos a nivel birregional entre la UE y el MERCOSUR, aunque sí se organizaron para la región andina y América Central. El Foro de Diálogo con la Sociedad Civil Unión Europea-América Central²³ sobre la integración regional se llevó a cabo en enero de 2004, en Bruselas, con el fin de intercambiar puntos de vista sobre el proceso de la integración regional en Centroamérica, el papel de la sociedad civil en dicho proceso y la cooperación de la UE en este tema. Mientras que en marzo de 2005 se llevó a cabo el Primer Foro de la Sociedad Civil UE-CAN²⁴, convocado por la Comisión Europea (CE-Dirección General de Relaciones Exteriores-DG Relex), en Bruselas. Este Foro contó con la participación de unas 60 personas principalmente provenientes

²¹ El Primer Foro tuvo lugar en Bruselas, 2002, información disponible en http://europa.eu.int/comm/external_relations/mexico/conf_es/index.htm y en una segunda instancia se llevó a cabo en Ciudad de México en 2005, información disponible en http://www.delmx.cec.eu.int/es/eventos/foro_social.htm.

²² Véase: http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/conference/index.htm para la primera conferencia y http://europa.eu.int/comm/external_relations/mercosur/conf/obj.htm para la segunda.

²³ Véase: http://europa.eu.int/comm/external_relations/ca/conf_es/index.htm.

²⁴ Véase: http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/conf_en/docs.htm.

tes de organizaciones de la sociedad civil europea, lo que también se explica por el hecho de que la CE no cubrió gastos de participantes de la región andina. Cabe destacar que más allá de las participaciones de los representantes del CES²⁵, las organizaciones europeas fueron poco protagonistas del diálogo. Solamente contribuyeron con documentos y presentaciones: Amnistía Internacional y Grupo Sur²⁶ en el bloque relacionado con Derechos Humanos y Democracia. Las discusiones y debates en torno a cada temática se manifestaron en algunos de los grandes temas de la región andina: derechos humanos y la problemática colombiana, el tráfico de drogas, y los aspectos de estabilidad político-institucional. Fue un espacio de diálogo, donde sólo se obtuvieron respuestas concretas por parte de la CE ante planteos relativos al caso del macroproyecto de Camisea²⁷ en Perú o la cooperación de la UE en Colombia, ante lo cual los respectivos Responsables de País de Relex (*Desk* de la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión) respondieron puntualmente²⁸.

4. *Diálogos propios de la sociedad civil birregional*

La sociedad civil organizada y no organizada de ambos continentes ha desarrollado sus propios mecanismos de diálogo, algunos tienen carácter formal y otros son completamente informales.

El Comité Económico y Social (CES) mantiene relaciones y reuniones periódicas con los órganos similares de las subregiones de AL (con el Foro Consultivo Económico y Social del MERCOSUR —FCES— con los Consejos Laboral y Empresarial Andinos, y con el Consejo Consultivo del Sistema de Integración Centroamericano CCSICA). Muchas de estas relaciones se han traducido en esfuerzos de sistematización y posicionamiento por parte del CES a través de la elaboración de dictámenes y de encuentros birregionales tanto derivados de las agendas de las organizaciones que lo componen como de las coyunturas de las diferentes Cumbres Birregionales. Las Cumbres Birregionales de la Sociedad Civil organizada lideradas por el CES del lado europeo ya se han vuelto un «clásico», y han producido declara-

²⁵ Véanse presentaciones en http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/05_conferencanbrx.pdf y en http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/05_20_bullet_points_cabra.pdf.

²⁶ Véase presentación de Lourdes Castro en http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/05_17_cuatro_claves.pdf.

²⁷ El megaproyecto Camisea ha sido uno de los proyectos sobre los que la sociedad civil peruana ha emitido opiniones críticas por el impacto ecológico negativo y en particular los peligros de derrame del gasoducto en cuestión, por más información sobre el proyecto véase la página oficial del proyecto: www.camisea.com.pe.

²⁸ Véase: http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/conf_en/docs/cec_alemany_alop_propuestas.pdf.

ciones y recomendaciones para cada Cumbre de Presidentes. Por otro lado, los diversos sectores del CES tienen otros canales de diálogo con sus pares latinoamericanos y en este sentido se destacan: las relaciones de la Confederación Europea de Sindicatos con la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, que se manifiestan en las Cumbres Sindicales Birregionales que también se organizan en el marco de los preparativos de las Cumbres Presidenciales.

El sector empresarial también tiene sus espacios y mecanismos propios en el seno de los Business Forum, y de sus expresiones subregionales. En la Cumbre de Viena estos actores tuvieron un espacio privilegiado ya que se reunieron de forma paralela y en el marco de la Cumbre, en la Primera Cumbre Empresarial UE-ALC bajo el lema «Acercando dos mundos a través del comercio y la cultura».

En el ámbito más informal de las relaciones birregionales se resalta el Observatorio de las Relaciones UE-AL (OBRE-AL) que con apoyo de la Comisión visualiza los esfuerzos de un grupo considerable de Universidades de los dos continentes.

Por otro lado, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) también tienen sus espacios propios de relacionamiento a través de diferentes redes, subregionales y birregionales, y hay redes temáticas que se organizan a nivel birregional que

mantienen sus vínculos más allá de la agenda birregional. También hay redes de ONG que toman posiciones frente a las Cumbres Birregionales. En este sentido, se resalta la realización de los Foros Eurolatinoamericanos Caribeños convocados por la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y sus contrapartes europeas y latinoamericanas, que se viene realizando desde el año 2002 y que se ha ido afirmando como una de las instancias preparatorias de las Cumbres UE-AL. Estos encuentros pretenden generar una agenda alternativa que pueda dialogar con las agendas de las Cumbres. Con otro enfoque se ha desarrollado el espacio Enlazando Alternativas I que tuvo lugar en Guadalajara y Enlazando Alternativas II en Viena, como parte de los movimientos «anticumbre» y que en su segunda instancia dio espacio a un Tribunal de las Transnacionales europeas en AL. Enlazando Alternativas congrega a varias redes, movimientos y ONG de ambos continentes.

La sociedad civil birregional tiene sus propios mecanismos de diálogo y a la vez mantiene contactos con las agendas e instancias de diálogo formal entre las dos regiones, pero este potencial es subestimado por los propios tomadores de decisión.

Como se observa en el recuadro siguiente los mecanismos y espacios de diálogo UE-AL son considerables, y por lo general son menos visibles para la opinión pública de lo que pueden pretender los propios actores.

CUADRO 1. Esquema de mecanismos y espacios de diálogo UE-AL

MECANISMOS Y ESPACIOS DE DIÁLOGO UE-AL	
<p>Diferenciación por regiones:</p> <p>Birregional: UE-AL</p> <ul style="list-style-type: none"> — Reuniones UE-Grupo de Río — Cumbres de Presidentes y Jefes de Estado y de Gobierno UE-AL: <ul style="list-style-type: none"> Cumbre de Río (1999). Cumbre de Madrid (2002). Cumbre de Guadalajara (2004). Cumbre de Viena (2006). Cumbre de Lima (2008). 	<p>Clasificación por tipo de actores:</p> <p>Diálogos de Alto Nivel:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Cumbres de Presidentes y Jefes de Gobierno: — Diálogos sectoriales — Reuniones de Ministros
<p>UE-subregiones:</p> <ul style="list-style-type: none"> — UE-MERCOSUR. — UE-CAN. — UE-América Central. 	<p>Diálogos a nivel parlamentario:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Conferencias Interparlamentarias UE-AL — Conferencias Interparlamentarias UE-América Central. — Conferencias Interparlamentarias UE-CAN. — Conferencias Interparlamentarias UE-México. — Conferencias Interparlamentarias UE-Chile. — Conferencias Interparlamentarias UE-MERCOSUR.
<p>UE-países:</p> <ul style="list-style-type: none"> — UE Chile (en el marco del AA vigente). — UE-México (en el marco del Acuerdo Global vigente). — UE-Brasil: próximamente, ya que la COM 236 2005 anuncia una Comunicación específica sobre las relaciones de la UE con Brasil lo que seguramente se traducirá en algún mecanismo de diálogo privilegiado. 	<p>Diálogos con la sociedad civil (SC):</p> <ul style="list-style-type: none"> — I y II Conferencia UE-MERCOSUR y UE-Chile (2000 y 2002). — I y II Foro de Diálogo UE-México (2002 y 2005). — I Foro de Diálogo con la SC UE-CAN (2005). — I Foro de Diálogo SC UE-América Central sobre la integración regional (2004). — Diálogos con la sociedad civil de DG Trade (periódicos). — Consultas a la SC en las Delegaciones en AL sobre los borradores de las Notas de Concepto País 2007-2013.
	<p>Diálogos propios de la SC birregional:</p> <ul style="list-style-type: none"> — Cumbre Birregional de la Sociedad Civil Organizada. — Cumbre Sindical Birregional. — CES-FCES. — CES-CCSICA. — CES-Consejo Laboral Andino y Consejo Empresarial Andino (Próximamente Consejo Consultivo Andino). — LAC-European Business Forum. — Foro de Negocios MERCOSUR-UE. — Confederación de Cooperativas Europeas - RECM. — Foros Eurolatinoamericanos caribeños de la sociedad civil (I en Alcobendas, II en Patzcuaro y III en Viena). — Enlazando Alternativas (I en Guadalajara y II en Viena). — OBREAL. — Redes de ONG y redes académicas.

III. CONSIDERACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DEL DIÁLOGO UE-AL DESDE LA PERSPECTIVA DE LA SOCIEDAD CIVIL

A medida que se fortalecen los procesos de integración subregional en AL, tanto en su dimensión comercial como política, la relevancia del Grupo de Río parece debilitada en cuanto a su protagonismo en el diálogo birregional. Pero, también es cierto que ante la dificultad de los países latinoamericanos de concertar posiciones en los espacios subregionales para la negociación con la UE, ésta puede verse tentada de llevar ciertos temas al diálogo con el Grupo de Río.

Más allá de los intereses de unos y otros, pareciera que la superposición de todos estos mecanismos de diálogo no necesariamente fortalece el diálogo ni la visibilidad de las relaciones birregionales para la opinión pública. Si analizamos los resultados de Percepción Ciudadana que presenta Focus Eurolatino²⁹ podemos apreciar que, según el Latino-barómetro, la opinión pública de AL percibe a Europa como la segunda potencia que más ayuda a promover la paz y la democracia después de EE UU, y que el fútbol primero (con 42%) y las guerras en segundo lugar (con 18%) son las dos razones por que la opinión pública dice conocer a Europa. Por lo tanto, ni el diálogo político está logrando fortalecer

sus propios ejes, ni la comunicación funciona, y seguramente si aplicáramos estas preguntas a la sociedad europea, las respuestas serían que conocen a AL por el narcotráfico, y los inmigrantes que llegan a la UE. Como ya ha sido señalado por Sanahuja y Freres (2005), el relativo desconocimiento mutuo es uno de los grandes temas a tratar en el marco del diálogo birregional.

Uno de los problemas de fondo del proceso de Cumbres es que por un lado se perciben actitudes «paternalistas» de la UE hacia AL, y por otro lado es cierto que los países de AL van a las Cumbres para «negociar su propia agenda nacional», y tratar de que cada uno de sus temas aparezca en la Declaración final. Tanto los actores de las Cumbres (Comisión Europea, Consejo, Ministerios de Relaciones Exteriores, etc.) como los actores de la sociedad civil están comprometidos con estos procesos, pero eso no significa necesariamente que estén satisfechos con los resultados. Más bien se percibe un «agotamiento» del formato hasta ahora desarrollado tanto desde las cancillerías como desde los esfuerzos de incidencia en estos marcos por parte de la sociedad civil organizada y no organizada.

El mayor desafío para la UE y AL es lograr que la relación birregional que por definición es amplia, compleja y diversa, logre dar respuestas a las necesida-

²⁹ Focus Eurolatino, América Latina y la UE: Percepción Ciudadana, Corporación Justicia y Democracia, Santiago de Chile, 2004.

des de las sociedades de los «ciudadanos y ciudadanas»³⁰, tomando en cuenta los intereses político-estratégicos a largo plazo de las dos regiones. Reconociendo la dificultad de acercar los espacios de diálogo existentes a la ciudadanía, en la XVII Conferencia Interparlamentaria UE-AL se propuso la creación de un Foro Permanente de discusión dirigido a intensificar el diálogo birregional sobre los avances producidos en materia de reformas administrativas y gobernabilidad en AL y en la UE, promoviendo el intercambio de experiencias conjuntas³¹. Pero no escapa a ningún observador que esta respuesta es sólo un esfuerzo de crear un espacio ante desafíos mayores que no se sabe ni cómo ni por dónde enfrentar.

Para que los diálogos con la sociedad civil birregional sean creíbles se deberán aclarar algunos aspectos de procedimiento y formato tales como: mecanismos claros de invitación/participación y financiación de participantes, y mecanismos sobre la forma de procesar o integrar los aportes o «reclamos» planteados por la sociedad civil birregional en estos espacios. Tampoco está clara la interlocución entre los foros de sociedad civil y las instancias formales de participación de la sociedad civil (CES en Europa y diversos órganos en AL). Tampoco está clara la forma de participación de la

sociedad civil en las Cumbres de Presidentes ya que ésta debería ampliarse en las futuras Cumbres y hasta la fecha ha quedado librada a la buena voluntad del país organizador o a la visión de la Presidencia de turno si se da en la UE, más que a un seguimiento claro de las pautas de participación de los actores no estatales en el seno de la UE o a una convicción de los actores políticos latinoamericanos.

En síntesis, la realización o no de los foros de la sociedad civil es aleatoria ya que no ha habido foros de este tipo para las negociaciones UE-MERCOSUR por ejemplo, aunque sí funciona el mecanismo de coordinación y de reuniones entre el CES y el FCES. Las metodologías de estos foros se pueden generalizar en que se hacen llamados para ponencias, la Comisión selecciona las ponencias que se realizarán (a veces en coordinación con las autoridades de la subregión o país en cuestión), y el foro en sí muchas veces se da más en formato de conferencia que en espacio de diálogo o de consulta. Este formato debería evolucionar, ya que es útil como primer acercamiento o para cumplir con el proceso de dialogar con la sociedad civil pero no es efectivo. No asegura la interlocución con los tomadores de decisión ya que el nivel de los interlocutores de la Comisión o los gobiernos o autoridades de

³⁰ PNUD, *La democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, Buenos Aires, segunda edición, diciembre, 2004.

³¹ Acta Final, Lima 16 de junio de 2005. Disponible en http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/dv/571/571738/571738es.pdf.

los procesos de integración subregional es dispar y no siempre a la altura de las circunstancias. Y lo mismo puede ocurrir con los participantes de la sociedad civil ya que los formatos de las convocatorias de estas reuniones tampoco tienen un criterio claro, en muchos casos depende de lo «informados» que estén esos actores sobre la agenda de Bruselas y se deja abierto a una inscripción vía internet. Lo positivo de este formato es la apertura de la convocatoria, mientras que el hecho de no hacer esfuerzos explícitos para convocar a organizaciones, movimientos o redes que no necesariamente están en la órbita de la Comisión parece criticable.

Una posible respuesta a lo anterior es asegurar una convocatoria amplia y personalizada, manteniendo abierta la participación vía internet. Otro tema sensible es el de la financiación de la participación de los miembros de la sociedad civil a estos diálogos, es evidente que si el foro se realiza en Europa las organizaciones de AL tendrán serias dificultades para participar, ya que son muy pocas las que tienen representaciones en Europa (la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción —ALOP— es un caso excepcional), o las que tienen la posibilidad de que sus contrapartes europeas les financien la participación (se destaca el apoyo que han dado para este tipo de foros organizaciones tales como: Diakonia, 11.11.11. —la Cooperación Norte-Sur flamenca de Bélgica— y CIFCA, entre otros). A esto debemos sumar el dato de que la

Comisión financia los traslados de los representantes de la sociedad civil europea a estas reuniones, lo que evidentemente motiva la participación de las organizaciones sociales europeas a estos encuentros.

Por otro lado, cuando los tomadores de decisión asisten a estos foros, muchas veces se posicionan a la defensiva ante cualquier comentario de las organizaciones de la sociedad civil y por lo tanto no facilitan un diálogo profundo sino que parecen ser la primera línea defensiva de sus propias prácticas, definiciones o indefiniciones. Esta actitud también aparece en algunos actores de la sociedad civil, por lo que el formato de abrir la agenda a propuestas y ponencias de las organizaciones sociales es una primera forma de «integrarlos» en la propia mecánica del foro de diálogo, pero no necesariamente tener un lugar en la mesa asegura el diálogo. En este sentido un tema importante es que no hay mecanismos de acuerdo de ninguno de los puntos que se tratan o analizan en los foros de la sociedad civil, hay exposiciones y reacciones por parte de los funcionarios o autoridades, pero no hay compromisos concretos ni en relación a temas sensibles ni en cuanto a procedimientos de mantenimiento o seguimiento del diálogo.

El problema está en la propia definición e interés al convocar al diálogo, si son diálogos «de» la sociedad civil, estos ya existen y no precisan de la convocatoria de la Comisión Europea.

Ahora bien, si son diálogos «con» la sociedad civil, parece importante que convoquen la Comisión y el o los gobiernos latinoamericanos en cuestión como ha sido el caso de los foros de México por ejemplo.

Si los diálogos son «con» la sociedad civil seguramente muchos gobiernos latinoamericanos no estén interesados en profundizar verdaderos mecanismos de diálogo y seguimiento de los mismos, por lo que parece relevante preguntarse si el problema son los mecanismos o si los mecanismos son manifestaciones de falta de madurez política de los propios gobiernos latinoamericanos (y muchas veces de la Comisión) al poner sobre la mesa el tema de la participación en el ámbito de las relaciones birregionales.

Parece contradictorio que el tema de la gobernabilidad, la cohesión social y el diálogo político sean prioridades de las relaciones birregionales y que al mismo tiempo los mecanismos de diálogo y de participación de la sociedad civil en la agenda birregional sigan siendo tan discrecionales e ineficaces. Para algunos analistas, una nueva oportunidad se abre en los diálogos sectoriales como el de Cohesión Social, pero allí la metodología del diálogo también está en construcción y no está muy claro cómo se define la participación ciudadana. Vale la pena seguir este proceso de cerca y ver cómo puede evolucionar el diálogo político birregional en los próximos años cuando además de estar atado a grandes principios compartidos se relaciona con prácticas políticas concretas como todas las relacionadas con la justicia social.

3. BALANCE PROSPECTIVO DEL DIÁLOGO POLÍTICO: CARACTERÍSTICAS, ETAPAS Y AGENDA

Susanne Gratius

I. RASGOS PRINCIPALES DEL DIÁLOGO EUROPEO-LATINOAMERICANO

1.1. *El diálogo político y el declive del interregionalismo*

El diálogo político en un formato entre iguales es el capital más importante de las relaciones europeo-latinoamericanas. Es, al mismo tiempo, su principal ventaja frente al predominio del poder en el sistema interamericano o el enfoque cultural del espacio iberoamericano. Aun cuando, por múltiples razones, América Latina nunca ha sido un socio político clave de la UE, es su aliado más importante a la hora de construir un modelo multilateral basado en el diálogo y la cooperación entre dos regiones.

Aunque todavía se trata de un concepto poco definido, en principio, el interregionalismo tiene tres ventajas frente al bilateralismo: 1) facilita consensuar posiciones en foros internacionales y buscar respuestas más manejables a desafíos globales que en el marco de Naciones Unidas, 2) ofrece alianzas con otros socios colectivos para contrarrestar la influencia internacional y la tendencia hacia el unilateralismo de EE UU, 3) permite proyectar a otras regiones y países la propia experiencia de integración europea como un instrumento de paz, democracia y seguridad.

La idea de llevar a cabo un diálogo político grupo a grupo con terceras regiones, y particularmente con América Latina como región culturalmente más cercana a Europa, fue un invento de la UE y sigue siendo una importante «doctrina» de su política exterior común¹. Por una serie de motivos, América Latina es un aliado privilegiado del interregionalismo promovido por la UE:

1. Igual que la UE, América Latina es una zona pacificada carente de conflictos armados interestatales y que cuenta con una amplia experiencia en la resolución pacífica de controversias entre Estados.
2. América Latina tiene una larga tradición de integración. En ninguna otra región del mundo han surgido tantas iniciativas: el Grupo de Río como principal órgano de concertación política a nivel regional, y la Comunidad Andina (CAN), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), el MERCOSUR y la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) como procesos de integración subregionales.
3. Desde la crisis centroamericana de los años ochenta, el diálogo político, la cooperación entre Estados y la resolución negociada de conflictos interestatales forman parte de la identidad latinoamericana.
4. Como «tercer pilar» de Occidente, América Latina pertenece al hemis-

¹ Björn Hettne y Fredrik Söderbaum, «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, núm. 4, 2005, pp. 553-575 (p. 553).

ferio occidental dominado por EE UU que es, al mismo tiempo, el principal socio político y económico de la UE.

5. América Latina y la UE comparten valores políticos como la democracia, la paz y los derechos humanos, los cuales justifican crear una alianza estratégica en el nuevo contexto internacional dominado por un creciente nivel de conflictividad entre culturas y religiones.
6. Ambas regiones son potencias civiles que actúan mediante *soft instruments* en las relaciones internacionales, principalmente a través del diálogo y la negociación que forman parte de su idiosincrasia regional.

Por todo ello, América Latina es un aliado político privilegiado de la UE y, al mismo tiempo, una plataforma para extender su propio sistema centrado en la integración regional como fórmula para alcanzar la paz, la democracia y el desarrollo. Conscientes de estas afinidades, ambas regiones acordaron en la primera Cumbre Europeo-Latinoamericana de 1999, construir una «asociación estratégica interregional».

Sin embargo, desde aquel entonces y particularmente después de la cesura que representa el 11 de septiembre en las relaciones, hay diversas señales que indican el fracaso del modelo de interregionalismo europeo-latinoamericano.

1. Un primer indicador para el «fin de la etapa interregional» es un contexto in-

ternacional adverso, debido a la primacía de cuestiones de seguridad y la tendencia hacia una renacionalización de la política a nivel global. Este factor no sólo ha repercutido negativamente en los procesos de integración europeo y latinoamericano, sino también en el interés de la UE por América Latina y viceversa. En ambas regiones ha tenido lugar un proceso de «ensimismamiento» poco proclive a la creación de una asociación estratégica interregional.

2. Un segundo indicador es la reducción de los flujos de ayuda y comercio. En términos económicos y estratégicos, América Latina no es un socio privilegiado de la UE, sino un espacio secundario en su política exterior. Pese a que la UE es el principal donante de América Latina, la región representa sólo un 6% en los flujos de cooperación comunitarios, colocándose en el último lugar de las prioridades de la UE. Asimismo, el comercio con América Latina representa solamente un 2% del total de las exportaciones e importaciones extraterritoriales de la UE. Aunque la UE es el principal inversor de América Latina, en términos individuales, EE UU es el país que más invierte en la región. Dentro de la UE, España es el único Estado miembro que, en términos económicos, políticos y de cooperación mantiene una «relación privilegiada» con América Latina que se refleja no tanto en el marco de la UE sino en la Comunidad Iberoamericana de Naciones y su recién creada Secretaría General (SEGIB).

3. Un tercer indicador es la sustitución del interregionalismo por relaciones bilaterales y con diferentes subregiones. En cuanto al diálogo político, conforme a la cambiante realidad al otro lado del Atlántico, los canales regionales no son los foros más importantes. Esta misma tendencia se manifiesta también en la cooperación al desarrollo, centrada en casi un 80% en proyectos bilaterales. También en el ámbito económico, la UE prefiere relaciones bilaterales, puesto que ha suscrito dos acuerdos bilaterales de asociación con Chile y México, pero hasta el momento ninguno con la Comunidad Andina, el MERCOSUR o el Sistema de la Integración Centroamericano (SICA).

Estos tres indicadores señalan los límites del diálogo grupo a grupo entre la UE y América Latina e indican un renovado auge del bilateralismo en el diálogo político, la cooperación al desarrollo y los intercambios económicos. De alguna manera, la creciente fragmentación y dispersión del diálogo político entre la UE y América Latina comprueba el fracaso del interregionalismo europeo-latinoamericano en su planteamiento inicial de conversar entre dos socios integrados en términos económicos y políticos.

1.2. Las características del diálogo: normativo, multidimensional y asimétrico

Aunque las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno iniciadas en 1999, in-

cluyen a los países del Caribe, los diálogos políticos se siguen desarrollando por vía separadas: por un lado, en el marco del grupo de países ACP y, por el otro, con el Grupo de Río como único foro político en el cual están representados todos los países de la región, salvo Cuba. A lo largo de sus más de treinta años de existencia, el diálogo político se ha ido ampliando y diversificando con respecto al número de socios y temas.

A nivel interregional se realizan cada dos o tres años cumbres presidenciales y, en el marco de los encuentros UE-Grupo de Río se reúnen los ministros de Relaciones Exteriores; se celebran minicumbres y diálogos institucionalizados con Centroamérica, con la Comunidad Andina de Naciones y con el MERCOSUR; y en el ámbito bilateral, la UE ha establecido un intercambio político regular con Chile y México.

Al margen del diálogo gubernamental, existe una amplia red de relaciones entre actores de la sociedad civil. Desde los años setenta se desarrollan conferencias interparlamentarias entre el Parlamento Europeo (PE) y el Parlatino; se celebran encuentros entre sindicatos y ONG subregionales —los denominados foros de la sociedad civil inaugurados hace poco— y se celebran esporádicas reuniones a nivel subestatal. A partir de la Cumbre de Viena en mayo de 2006 —y siguiendo el ejemplo de las Cumbres Iberoamericanas—, paralelo a la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno, también se celebrará un diálogo em-

CUADRO 1. *Foros de diálogo institucionalizados UE-América Latina*

<p>Mecanismos interregionales:</p> <ul style="list-style-type: none">□ Cumbres UE-América Latina-Caribe (cada 2-3 años)□ Reuniones ministros de Asuntos Exteriores-UE-Grupo de Río (cada 2 años)□ Conferencias interparlamentarias PE-PARLATINO (cada 2 años) <p>Diálogos con subregiones:</p> <ul style="list-style-type: none">□ Proceso de San José con América Central (cada 2 años)□ Diálogo UE-MERCOSUR (anual)□ Diálogo UE-CAN (irregular) <p>Diálogos bilaterales:</p> <ul style="list-style-type: none">□ Diálogo UE-México (anual)□ Diálogo UE-Chile (anual)
--

presarial. Actualmente, existen más de diez mecanismos de diálogo político regulares e institucionalizados entre la UE y América Latina.

El diálogo político europeo-latinoamericano es el resultado del acervo histórico cultural entre ambas regiones, que se ha traducido en valores compartidos y en el interés mutuo de avanzar en términos de democracia, bienestar, integración y multilateralismo. Tanto para América Latina como para la UE, el diálogo político interregional ha sido concebido como un instrumento de perfilarse como actores independientes en el escenario internacional.

Aparte de la propia agenda interregional, el diálogo político europeo-latinoamericana apunta a una alianza de intereses alternativa al dominio de EE UU, que es el principal socio de ambas regiones. Para la UE, la relación con América Lati-

na forma parte de su incipiente Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) diseñada para desarrollar una posición europea a nivel global. América Latina ha usado su relación con la UE como contrapeso al predominio de EE UU y como fórmula de ganar un mayor espacio en los foros internacionales.

A diferencia de sus respectivas relaciones con EE UU, en el diálogo entre la UE y América Latina prevalecen los valores. Por tanto, y a diferencia del sistema interamericano, centrado en intereses e interdependencias mutuas, se trata de un diálogo preeminentemente normativo. Una segunda característica distintiva del diálogo es la multidimensionalidad debido a la diversidad de los foros de diálogo político y su continua ampliación. En tercer lugar, tanto la definición de la agenda como sus resultados reflejan que se trata de un diálogo asimétrico.

- **Una agenda normativa:** En cuanto al contenido, los valores compartidos entre ambas regiones han sido también los principales objetivos del diálogo político: la preocupación por la paz, la democracia, la integración y la justicia social. La concentración en estos temas señala el carácter normativo del diálogo europeo-latinoamericano que desde el inicio ha sido guiado principalmente por los valores y en mucho menor grado por los intereses. La ventaja de un diálogo político normativo radica en la idea de la reciprocidad y la alianza entre *soft powers*, pero su desventaja es la debilidad de estos valores ante los intereses de cada región. El carácter normativo del diálogo político explica, en parte, sus escasos resultados concretos.
- **Un formato multidimensional:** En sus treinta años de existencia, la UE y América Latina han ampliado el número de países involucrados en diálogo interregional: Desde 1984 han entrado 15 nuevos Estados miembro en la UE y el Grupo de Río creció de 8 a 19 países integrantes. Dichas ampliaciones representan una dificultad adicional a la hora de definir consensos y aprobar planes de acción con proyectos concretos. Aunque conjuntamente, la UE y América Latina constituyen un poder civil con un considerable peso en el escenario internacional, en muy pocas ocasiones (la crisis centroamericana y algunos conflictos puntuales) han sido capaces de aprovechar este potencial para posicionarse en el escenario internacional. Asimismo, el gran número de países y actores involucrados en el diálogo político le ha restado eficacia a la hora de llevar a cabo iniciativas conjuntas. Al mismo tiempo, se trata de reuniones que carecen de canales institucionalizados o mecanismos de seguimiento.
- **Un enfoque asimétrico:** Aunque su estructura es equitativa y ambas regiones se consideran «potencias preminentemente civiles», no se trata de un diálogo entre iguales. Primero, el diálogo político tiene más valor para América Latina por el hecho de que la UE es su único socio externo con el que mantiene un diálogo político regular a distintos niveles². Segundo, por un cierto paternalismo por la parte europea y las asimetrías de poder existentes, el diálogo político no fue bidireccional sino que se centró desde el inicio en los problemas de América Latina. Tercero, salvo cuando ésta afectaba a sus propios intereses (p.e., el tema agrícola o migratorio) al ser un actor fragmentado del «sur», América Latina casi nunca ha analizado la situación interna de la UE ni mucho menos ha adoptado posiciones comunes al respecto³. Por todas estas

² Las relaciones interamericanas tienen otra estructura distinta y son más bien de carácter intrarregional.

³ Véase José Antonio Sanahuja, «América Latina: las visiones y políticas de Europa», en *Foreign Affairs en español*, n° 1 (enero-marzo), México D.F., 2006, pp. 76-83, en *Foreign Policy*, n° 1, México D.F., 2006.

razones, es un diálogo político cuasi-unidireccional dominado por la política de la UE hacia América Latina. Su estructura asimétrica, la fragmentación y la pasividad de América Latina son, al mismo tiempo, los mayores obstáculos para crear una asociación interregional basada en la reciprocidad y los intereses mutuos.

II. LAS ETAPAS DE COOPERACIÓN: DE LAS CUMBRES AL DECLIVE

El diálogo político europeo-latinoamericano se creó más de veinte años atrás. Cabe recordar que el primer foro regular de carácter interregional fueron las conferencias interparlamentarias bienales celebradas a partir de 1974, en un contexto regional dominado por los regímenes militares en América Latina y el inicio de la transición democrática en el sur de Europa (España y Portugal). Diez años después, se estableció por primera vez un diálogo europeo-latinoamericano con el fin de contribuir a la pacificación de Centroamérica. A partir de esta fecha, se pueden distinguir cuatro momentos en la trayectoria de las relaciones políticas entre la UE y América Latina:

- 1) el inicio del diálogo birregional a través del Proceso de San José en 1984,
- 2) su institucionalización mediante las conferencias ministeriales UE-Grupo de Río en 1990,

- 3) su consolidación con la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en 1999 y
- 4) su declive después del 11 de septiembre de 2001.

II.1. *Inicio y compromiso de paz: el Proceso de San José*

El diálogo político europeo-latinoamericano nació por la preocupación conjunta por la paz y la seguridad. Fue en 1984, en plena Guerra Fría, cuando la entonces Comunidad Europea (CE) se comprometió por primera vez políticamente en América Latina y cuando la región descubrió las ventajas de contar con un aliado de peso frente al tradicional dominio de EE UU. El Proceso de San José fue el primer ejemplo para un diálogo gubernamental concertado entre ambas regiones y razón por la cual América Central sigue ocupando un lugar importante en la política latinoamericana de la UE.

Cabe recordar que, en aquel entonces, el compromiso político de la UE en América Latina fue la respuesta a una iniciativa latinoamericana: en enero de 1983 los Cancilleres de Colombia, México, Panamá y Venezuela crearon el Grupo de Contadora para contribuir a la pacificación de Centroamérica. La existencia del Grupo de Contadora, y su posterior ampliación por el Grupo de Apoyo (ambos se integraron en 1986 en el Grupo de los Ocho) motivó a la UE a involucrarse en el conflicto centroamericano y

fue el germen del diálogo político posterior.

Un importante paso interno para el compromiso político de la CE fue la suscripción de la Declaración Franco-Mexicana de 1981 sobre El Salvador⁴, en la cual ambos países reconocieron que el conflicto armado es de orden interno y que sólo puede resolverse por la vía diplomática de negociación y el principio de la no intervención. Fue una posición clara y abiertamente opuesta a la de EE UU que interpretó el conflicto centroamericano como parte del enfrentamiento con la entonces Unión Soviética y lo consideró como una amenaza a la seguridad nacional y global. Cuatro factores impulsaron en aquel entonces el Proceso de San José que la UE y América Latina:

- 1) el liderazgo europeo a raíz de las entonces elecciones generales en Francia,
- 2) el riesgo de convertir la crisis centroamericana en un enfrentamiento global,
- 3) la existencia de una iniciativa regional de paz,
- 4) el incipiente contexto democrático en América Latina.

La primera reunión ministerial del diálogo de San José de apoyo a la paz cen-

troamericana fue organizado por la Presidencia francesa de la CE —conjuntamente con Alemania, que había presidido el Consejo un año antes—, y llevada a cabo el 28 de septiembre de 1984 (bajo la Presidencia de Irlanda). En el denominado Proceso de San José participaron 21 Estados: los cinco países centroamericanos, los cuatro del Grupo de Contadora y la entonces CE de diez Estados miembro más España y Portugal. Fue una alianza de intereses mutuos: la Comunidad Europea se posicionaba contra la política bélica de EE UU y a favor de una vía negociada del conflicto armado, mientras que el Grupo de Contadora vio fortalecida su iniciativa regional de paz, lo cual aumentó al mismo tiempo el peso internacional de sus países participantes y facilitó el posterior proceso de concertación en el marco del Grupo de Río.

A diferencia de casi todos los diálogos posteriores, la iniciativa europeo-latinoamericana conllevó resultados visibles. Así, el compromiso birregional en el marco del Proceso de San José contribuyó a la firma de dos acuerdos regionales de paz, Esquipulas I y II, que sirvieron de base para poner fin a los conflictos armados en Nicaragua (1990), El Salvador (1992) y Guatemala (1996). Independientemente del balance de la paz centroamericana⁵, el diálogo de San José

⁴ Declaración Franco-Mexicana del 28 de agosto de 1981.

⁵ Según Yago Pico de Coaña, las partes llegaron a la «paz de las armas» pero no a la «paz social» (ponencia presentada en la Conferencia «Lecciones sobre la Construcción de Paz a nivel regional: La experiencia del proceso de paz centroamericano», Toledo, 2-3 de marzo de 2006).

fue el primer ejemplo para un acción diplomática conjunta entre la UE y América Latina a favor de la resolución pacífica y negociada de un conflicto armado. Cabe recordar que esta cooperación interregional se produjo antes de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) y de entrada de España y Portugal en la CE. De este modo, el Proceso de San José contribuyó en cierto modo a la institucionalización de la Cooperación Política Europea en 1986 y la posterior PESC.

Al mismo tiempo, el proceso de San José —y la inclusión de España en la CE en 1986— tuvo un «efecto dominó» en América Latina y en sus relaciones con Europa:

- en la región se amplió el foro de debate a otros países latinoamericanos y se incluyeron nuevos temas en la agenda (deuda externa, desarrollo, democracia, etc.);
- en las relaciones europeo-latinoamericanas dio origen a múltiples foros de diálogo y nuevas iniciativas de cooperación.

El Grupo de Contadora promovió el proceso de concertación política latinoamericana: fue el germen para la creación del Grupo de Río que, pese a sus debilidades, es el único órgano de «política exterior latinoamericana». Este foro facilitó a su vez ampliar el diálogo con la UE lo cual ocurrió en 1990 a partir de la Declaración de Roma.

II.2. *Institucionalización y compromiso integracionista: Los nuevos acuerdos*

A raíz de la experiencia positiva de la mediación conjunta en el conflicto centroamericano, la UE y América Latina acordaron en 1990 celebrar conferencias ministeriales anuales. La Declaración de Roma del 20 de diciembre, bajo la Presidencia italiana del Consejo, inauguraron un diálogo anual entre los Cancilleres de la Comunidad Europea y el Grupo de Río integrado en aquel entonces por ocho países. Aparte, se mantuvieron las reuniones del Proceso de San José con Centroamérica. Fue el inicio de un diálogo en un formato interregional basado en valores y principios comunes.

Aunque en aquel momento no pareció así, retrospectivamente, los años noventa han sido una «década de oro» en las relaciones europeo-latinoamericanas. El contexto global de aquel entonces era muy proclive a una intensificación de las relaciones. La reunificación alemana en 1990, junto con la disolución de la Unión Soviética y del CAME, marcaron el final de la Guerra Fría. El enfrentamiento Este-Oeste fue sustituido por un nuevo orden multilateral acompañado por un auge sin precedentes de iniciativas de cooperación e integración regional. En los años noventa surgieron también nuevos foros internacionales, siendo la OMC o la Corte Penal Internacional los más destacados. Fue en este nuevo contexto internacional que la UE,

y en menor medida también América Latina, ambos poderes civiles con una capacidad militar muy reducida, ocuparon un lugar más importante en los foros internacionales.

Ante el auge del multilateralismo y de la integración regional, no es casual que en este período se produjo una considerable intensificación de las relaciones a todos los niveles: en lo económico a través de nuevos acuerdos comerciales, en lo político por la inauguración de múltiples foros de diálogo, y en la cooperación por el incremento de los recursos y el nacimiento de programas regionales (AL-Invest, AL-URB, ALFA). Aunque la ampliación de la UE hacia el Este limitó el espacio que ocupó América Latina en la UE⁶, los años noventa eran la década más fructífera en las relaciones interregionales.

Fue en esa década que surgió la cláusula democrática que desde aquel entonces condiciona la cooperación birregional, que la UE decidió crear zonas de libre comercio con determinados socios latinoamericanos, que se firmó (en 1995) un acuerdo marco de cooperación interregional con el MERCOSUR y firma un primer acuerdo de asociación (en 2000) con México. Asimismo, conforme al nuevo mapa político de América Latina, la UE diversificó su diálogo con la región, inaugurando foros separados con Chile, México, la Comunidad Andina, el

MERCOSUR y Centroamérica. Al mismo tiempo, al margen de la UE, España construye su propia agenda de relaciones privilegiadas con América Latina: en 1991 se celebró en Guadalajara/México la primera Cumbre Iberoamericana. A partir de entonces, España se perfila como actor europeo clave en las relaciones con América Latina con una doble agenda nacional y comunitaria.

II.3. Consolidación y compromiso estratégico: Las Cumbres

La tercera etapa de consolidación de las relaciones políticas culminó con la celebración de la primera Cumbre entre los Jefes de Estado y de Gobierno. Fue el Presidente francés, Francois Mitterand, que formuló en 1997, durante una visita a Brasil, la idea de convocar reuniones entre los Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y el MERCOSUR, su principal socio político y económico. Poco después, el entonces Jefe de Gobierno español, José María Aznar propuso celebrar una reunión a máximo nivel con toda la región incluyendo el Caribe. Dos años después se celebró en Río de Janeiro, bajo la Presidencia alemana de la UE, la primera Cumbre europeo-latinoamericana (en vez de la inicialmente prevista Cumbre MERCOSUR-UE).

Teniendo en cuenta las circunstancias adversas en las que tuvo lugar, fue una

⁶ Véase Wolf Grabendorff y Raimund Seidelmann, *Relations between the EU and Latin America: Biregionalism in a Changing Global System*, Baden-Baden, Nomos, 2005.

reunión relativamente exitosa. La primera Cumbre europeo-latinoamericana, celebrada en mayo de 1999 en Río de Janeiro, coincidió con el inicio de la Guerra de Kosovo que ocupó la agenda exterior de la UE y, particularmente, de la Presidencia y del entonces Gobierno alemán. Sus contrapartes latinoamericanas fueron Brasil como anfitrión y México que en este momento ostentó la Secretaría pro Témpace del Grupo de Río. Teniendo en cuenta su peso en las relaciones y en cada una de las regiones, el triángulo Alemania, Brasil y México fue una constelación estelar en las relaciones europeo-latinoamericanas. Sin embargo, se desaprovechó esta oportunidad de relativa fuerza para darle un perfil más visible a las relaciones a través de su institucionalización y la definición de iniciativas concretas.

El principal resultado de la primera Cumbre birregional fue el compromiso de fortalecer las relaciones mediante la creación de una asociación estratégica birregional. El segundo logro fue la apertura de negociaciones sobre un acuerdo de asociación entre la UE y el MERCOSUR. No obstante, ni los 69 puntos de la Declaración final ni las 55 prioridades de acción de Río de Janeiro definieron los objetivos y el contenido de dicha asociación basada en una «relación privilegiada»⁷, lo cual, una vez concluida la Cumbre, condujo a malentendidos y diversas interpretaciones. Hasta

la actualidad, no queda claro en qué consiste dicha asociación estratégica birregional y qué factores le distinguen de otras alianzas igualmente declaradas estratégicas.

Desde la perspectiva actual, la Cumbre de Río de Janeiro marcó el final de una larga trayectoria de expansión del diálogo político y de las relaciones europeo-latinoamericanas en general. A partir de 1999 se inició un gradual y paulatino proceso de declive de las relaciones políticas que quedó manifiesto en las tres Cumbres posteriores (Madrid 2002, Guadalajara 2004 y Viena 2006). Dicho declive está estrechamente vinculado a las consecuencias del 11 de septiembre de 2001 a nivel global y en las relaciones europeo-latinoamericanas.

II.4. *Declive y compromiso dudoso: el factor 11 septiembre*

Los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 marcaron una fuerte cesura en las relaciones, puesto que la agenda internacional estuvo nuevamente marcada por el tema de la seguridad. El predominio de la seguridad en las relaciones inter e intraestatales afectó negativamente a las relaciones europeo-latinoamericanas. En el nuevo contexto de enfrentamiento entre fundamentalismos religiosos, un nuevo militarismo y del auge del Estado como garante de se-

⁷ Preámbulo de la Declaración final de la I Cumbre europeo-latinoamericana, celebrada en Río de Janeiro, mayo de 1999.

guridad, el modelo favorecido por la UE y América Latina, basado en la integración y el multilateralismo, perdió relevancia. Conforme a ello lo hicieron también las relaciones entre ambos socios.

Las Cumbres siguientes afirmaron la falta de un objetivo y una agenda estratégica de las relaciones. El único resultado palpable de la II Cumbre de Madrid, que se celebró tres años después de la de Río de Janeiro, fue el anuncio de firmar un acuerdo de asociación entre la UE y Chile. Los tres documentos suscritos en la Cumbre representan un amplio abanico de temas y un conglomerado de declaraciones de buena voluntad sin compromiso real. Aunque la Cumbre fue organizada por España, el principal socio europeo de América Latina, era probablemente la reunión menos estructurada y también la menos exitosa.

El balance de la III Cumbre de Guadalajara es algo mejor, puesto que por primera vez se celebra una reunión temática con una agenda reducida. Aunque no se consigue definir sólo un asunto de interés, la agenda de Guadalajara se centra por primera vez en dos asuntos: «un multilateralismo eficaz» y «la cohesión social». Del documento final de 104 puntos (poco operativos) y de los dos años siguientes a la Cumbre, se desprende que no se construirá una relación más estrecha en el ámbito del multilateralismo, sino en el tema de cohesión so-

cial, un área de difícil construcción de consensos, tanto en cada región como entre las dos partes.

Viena volvió a ser una Cumbre multitemática. La dispersión no se reflejó tan sólo en la agenda de la IV reunión de máximo nivel político, sino también en las posiciones de los países y subregiones latinoamericanas. Esta vez, el semifracaso de la Cumbre no puede atribuirse principalmente a los europeos, sino más bien a la parte latinoamericana que dio una imagen de desunión y escaso compromiso con la UE⁸. A la crisis de identidad de la UE a raíz del estancamiento del proyecto de Constitución, hay que añadir el proceso de introspección y el surgimiento de nuevas constelaciones y alianzas políticas en América Latina. Ambos fenómenos no han sido favorables al diálogo político birregional. Es por ello que Viena concluyó con muy pocos resultados concretos y dejó en ambos lados del Atlántico una visión de «desilusión» respecto al otro socio.

III. LA AGENDA PRINCIPAL DEL DIÁLOGO: OBJETIVOS, LOGROS Y DESAFÍOS

Según el Consejo de la UE⁹, sus relaciones con América Latina se concentran en cuatro objetivos: promover la paz y la seguridad, la democracia y los derechos humanos, la cohesión social y la

⁸ FRIDE Backgrounder n° 2: *La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena*, Madrid, junio de 2006.

⁹ Conclusiones del Consejo de la UE, Bruselas, 27 de febrero de 2006.

integración regional. De hecho, estos cuatro temas han sido tratados constantemente en el marco de los diferentes tipos de diálogo político, tanto de carácter gubernamental como no gubernamental.

Partiendo de esta base, cabe evaluar los resultados y perspectivas de cooperación en estas áreas entre las cuales los dos primeros (paz y democracia) han ocupado un lugar primordial en las relaciones políticas. Tras un análisis de los resultados obtenidos, se formularán algunas ideas para enfrentar los desafíos actuales en los cuatro áreas tándem: paz y seguridad, democracia y derechos humanos, desarrollo y cohesión social e integración regional y subregional.

III.1. *Paz y seguridad: viejas experiencias y nuevos desafíos*

La prioridad inicial que ocuparon la paz y la seguridad en la agenda del diálogo político empezó a cambiar a partir de los años noventa, debido a la consolidación de democracias liberales en América Latina que facilitó no sólo la superación de los conflictos, sino también una mayor integración y cooperación interestatal a nivel regional. Pero aunque tanto la UE como América Latina son regiones pacificadas, en ambas regiones se han incrementado los conflictos intraestatales.

Aparte de las crisis de gobernabilidad en países como Bolivia o Ecuador, el principal problema que enfrenta América Latina en el ámbito de la seguridad es de orden interno. Los altos niveles de violencia¹⁰ en la región son, entre otros factores, la consecuencia de las extremas desigualdades de ingreso y oportunidades. Ambos fenómenos están directamente vinculados a la debilidad del Estado que puede observarse en los países de la región más afectados por la inseguridad interna:

- América Central —considerada la subregión más violenta de América Latina— es un ejemplo destacado para este nuevo desafío de seguridad que está presente en muchas sociedades postconflicto donde el Estado no está consolidado.
- Haití, el único país considerado como un «Estado fallido» en las Américas¹¹, es otro caso que relocaliza el tema de la seguridad (interna) en la agenda latinoamericana y europeo-latinoamericana.
- Colombia, que en América Latina ocupa el segundo lugar en la lista de países con Estados fallidos, es el único país de la región con un conflicto armado que ya dura más de cuatro décadas y tiene consecuencias nefastas para los ciudadanos colombianos y la vecindad inmediata.

Aunque por otras razones que América Latina, cabe recordar que también la UE

¹⁰ Según el Banco Mundial, la violencia tiene un coste de más del 14% del PIB.

¹¹ Failed States Index 2006, *The Fund for Peace*, Washington DC.

es más vulnerable ante amenazas a la seguridad interna desde dentro. Los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid y del 7 de julio de 2005 en Londres han sido la manifestación más atroz de esta nueva ola de violencia en Europa. Asimismo, también los actos de violencia en Francia y otros países europeos, en otoño del mismo año, señalan que el alto número de inmigrantes y su escasa integración en las sociedades autóctonas europeas plantean nuevos problemas de seguridad de orden interno y global a la que la UE tiene que encontrar respuestas.

Sin duda, el nuevo panorama global post 11 de septiembre de 2001 afecta a las relaciones europeo-latinoamericanas. En primer lugar: «La ausencia de amenazas serias para la estabilidad global y europea hace que la región ocupe un lugar menos prioritario en las agendas de la política exterior de los europeos»¹² y que recibe una «desatención benévola»¹³. En segundo término, la preocupación por la seguridad afecta las políticas migratorias que, en el marco de la UE, con la única excepción de España, tienden a ser más restrictivas. En tercer lugar, las respuestas a la amenaza del terrorismo no siempre son compatibles con las libertades fundamentales¹⁴. Conscientes de ello, la Declaración de

Viena advierte que «los derechos humanos, el derecho humanitario internacional, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho deben ser respetados plenamente en la lucha contra el terrorismo».

Más allá de la retórica, la experiencia en materia de resolución de conflictos de la cual disponen ambas regiones por separado y conjuntamente constituye una ventaja que podría ser no sólo de utilidad birregional sino también a nivel internacional. Es interesante observar las semejanzas entre el panorama internacional de los años ochenta y el actual. Si durante la vieja Guerra Fría había un conflicto entre países e ideologías, en la nueva Guerra Fría lo hay entre religiones y culturas. En ambos contextos, EE UU es un protagonista, la UE un aliado afectado y América Latina un escenario secundario. En los dos momentos, EE UU da preferencia a soluciones militares unilaterales. Nuevamente, esta constelación representa un fuerte incentivo para estrechar los lazos europeo-latinoamericanos: «after the Iraq war the European Union and Latin America have strong incentives to establish a strategic partnership to balance the tendency toward a US-centered unipolar world»¹⁵.

¹² Alberto van Klaveren, *op. cit.*, p. 56.

¹³ Laurence Whitehead, «La relación birregional», *Nueva Sociedad*, n° 189, Caracas, pp. 69-79.

¹⁴ Alexandra Barahona de Brito, *Human Rights and Democracy: A Joint Latin American-European Agenda?*, OBREAL/EULARO Background Papers, diciembre de 2005, p. 21.

¹⁵ Mario E. Carranza, «Leaving the Backyard: Latin America's European Option», en *Internationale Politik*, n° 2, Bonn, 2004, pp. 54-79.

Como espacios pacificados, poderes civiles y no protagonistas del conflicto internacional, la UE y América Latina podrían ofrecer una «tercera vía» para salir, a largo plazo, del enfrentamiento actual. Sin embargo, el mayor obstáculo a una alianza política estratégica a nivel internacional es la falta de consenso en ambas regiones. El debate sobre la Guerra de Iraq en el Consejo de Naciones Unidas ha ilustrado que ni la UE ni América Latina (aunque cabe destacar que la alianza mexicana-chilena contra una intervención fue positiva) son capaces de definir posiciones comunes frente a problemas de orden internacional. Tanto en América Latina como en la UE, el factor EE UU divide los países y dificulta definir posiciones comunes en cada región y entre ellas.

Por tanto, una alianza europeo-latinoamericana en el sistema internacional tiene que ser necesariamente puntual, entre varios, pero no todas las naciones involucradas en el diálogo político. Serían alianzas *ad hoc* y temáticas entre aquellos países que comparten posiciones comunes en la agenda internacional, por ejemplo con respecto al medio ambiente, a la democracia, a la seguridad, los derechos humanos y la paz. Sería, en todo caso, una alianza fundada en valores, cuyo principal instrumento sería el diálogo y la negociación.

Consciente de las ventajas de una alianza estratégica birregional en esta mate-

ria, del lado europeo, se han formulado una serie de ideas para avanzar conjuntamente en materia de paz y seguridad. En su Resolución reciente¹⁶, el PE recomienda rescatar este bagaje común hacia el futuro, sugiriendo como primeros pasos, firmar una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad y crear un Centro Birregional de Conflictos con sede en América Latina. Aunque estas propuestas no fueron retomadas en la posterior Declaración de Viena, en su punto 14, ambas regiones recuerdan «la obligación de solucionar pacíficamente las controversias».

Al margen de la Cumbre de Viena, en una reunión entre representantes de España, Chile y la SEGIB, se ha evaluado, por primera vez, la posibilidad de concertar las actividades de los países partes involucrados en la misión de estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH). Una iniciativa conjunta entre los diez países latinoamericanos involucrados en la Misión liderada por Brasil, junto con Francia, España y Rumania (que participan del lado europeo), coordinada conjuntamente por la CE y la SEGIB, sería un avance considerable de cooperación en este ámbito. Siguiendo la experiencia común en Centroamérica, podría ser un primer paso hacia un «Contadora para Haití».

Con vistas al futuro, se pueden identificar tres iniciativas inmediatas en el ám-

¹⁶ Parlamento Europeo, *Informe sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Bruselas, 2006.

bito de paz y seguridad, todas ellas destinadas a poner fin a la violencia intraestatal:

- 1) consensuar posiciones con respecto a Haití aprovechando la concertación informal por parte de los países latinoamericanos en el marco de MINUSTAH y la participación de España y Francia en la misión,
- 2) diseñar un «Esquipulas III» para Centroamérica que ha dejado las armas pero no ha salido de la espiral de la violencia,
- 3) crear un centro birregional dedicado a la Resolución de Conflictos, siguiendo la propuesta del PE.

III.2. Democracia y derechos humanos: más allá de los valores

La UE está convencida de que Estados democráticos son la mejor garantía de paz y seguridad¹⁷. Esta filosofía, que se reflejó en la Declaración de Viena¹⁸, es compartida por América Latina. La democracia y la vigencia de los derechos humanos constituyen el fundamento de las relaciones europeo-latinoamericanas y, junto a la promoción de la paz y la seguridad, forman parte del acervo positivo de las relaciones. Aún así, la democracia y los derechos humanos no

han ocupado un lugar destacado en la agenda política de las relaciones europeo-latinoamericanas, sino que han sido tratados más bien en el marco de la cooperación al desarrollo.

El principal instrumento europeo-latinoamericano en esta materia son las cláusulas democráticas. Ante la experiencia compartida de dictaduras militares, ambas partes condicionan sus relaciones y la respectiva cooperación intrarregional (la UE y el Grupo de Río) a la democracia. Desde los años noventa, todos los acuerdos de cooperación entre la UE y América Latina incluyen una cláusula democrática. Cabe recordar que dicha cláusula, que la UE aplica a todas sus relaciones contractuales con terceros países, no fue un invento europeo sino latinoamericano. En marzo de 1990, Domingo Cavallo, el entonces Ministro de Relaciones Exteriores de Argentina, pidió a la UE que incorporara en el futuro acuerdo una cláusula democrática¹⁹. La cláusula se incluyó en el acuerdo firmado en Luxemburgo en junio de 1990 y, desde entonces en todos los convenios de la UE con terceros países.

Pocas veces ha sido necesario aplicar la cláusula democrática. En América Latina, los únicos países contra los cuales la UE ha utilizado la amenaza de la cláusula democrática han sido Guatemala, Pa-

¹⁷ Véase Estrategia de Seguridad de diciembre de 2003.

¹⁸ Punto 3 de la Cuarta Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe, Declaración de Viena, 12 de mayo de 2006.

¹⁹ Véase José Ignacio Salafranca, Informe de Conferencia Cuba, FRIDE, 2006 (próxima publicación).

raguay y Perú. Asimismo, la cláusula democrática ha impedido firmar un acuerdo de cooperación entre la UE y Cuba, que sigue siendo el único país latinoamericano sin vínculos contractuales con la Unión, pese a ser pleno miembro del grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP). La condicionalidad política también planteó problemas durante el proceso de negociación del acuerdo de cuarta generación con México, firmado en diciembre de 1997.

Estrechamente vinculado con la democracia, los derechos humanos son una dimensión fundamental en la cooperación europeo-latinoamericana. Representan uno de los temas horizontales en los proyectos de desarrollo, y varios países latinoamericanos (sobre todo Colombia, Guatemala y México) han recibido importantes recursos en el marco de la *European Initiative on Democracy and Human Rights* (EIDH). No obstante, debido a otras prioridades geográficas, salvo algunas misiones de observación electoral²⁰, América Latina no ha sido

un beneficiario relevante de los proyectos de la EIDHR. Comparado con otras regiones del mundo, América Latina ocupa incluso el último lugar en cuanto a proyectos y recursos asignados²¹. Esto indica que la retórica de los valores apenas se ha plasmado en acciones concretas, siendo una de ellas una mayor participación de América Latina en la EIDHR.

Los recientes cambios políticos en la región y la inestabilidad en la subregión andina demuestra que la consolidación de la democracia sigue siendo un tema relevante en América Latina. Estrechamente vinculado con la desigualdad social y la exclusión política, el último ciclo electoral en América Latina ha supuesto un cambio de elite en muchos países de la región. Algunos de los nuevos gobiernos tienden a defender la democracia participativa y señalan un distanciamiento de las tradicionales instituciones de la democracia representativa. Puesto que los partidos políticos, los parlamentos y los tribunales de justicia son las

Misiones de observación electoral de la UE en AL

Año	País
2006	Haití (presidenciales)
2005	Venezuela (legislativas)
2003	Guatemala (presidenciales)
2002	Ecuador (presidenciales)
2001	Nicaragua, Perú, Guyana (presidenciales)

²⁰ La más reciente Misión Electoral que envió la UE a la región fue para observar las elecciones parlamentarias de Venezuela, celebradas el 4 de diciembre de 2005.

²¹ Referencia al documento de evaluación de Richard Youngs, 2005.

instituciones más desacreditadas en la región²², las tradicionales elites tienden a ser sustituidos o por gobiernos de izquierda moderada o por populistas de la talla de Hugo Chávez. No sólo en América Latina, sino también en la UE se manifiesta un desencanto con la democracia representativa, y el auge de líderes políticos de índole populistas tampoco es un fenómeno ajeno a sus Estados miembros.

Actualmente, se acentúan las diferencias en cuanto al concepto de la democracia entre ambas regiones. Una vez concluidos los procesos de transición democrática en América Latina (en los años ochenta) y en la UE (en los ochenta y noventa), el consenso interregional sobre la importancia de la democracia liberal y los derechos humanos empieza a disminuir, en la medida en que el discurso nacional-populista está experimentando un auge en América Latina y la política de seguridad tiende a disminuir algunas libertades en Estados miembro de la UE. Ante los cambios políticos que están ocurriendo en ambas regiones, cabe preguntarse si aún es válida la tradicional retórica de que la UE y América Latina comparten los mismos valores democráticos o si es necesario abrir un debate sobre «qué tipo de democracia —¿representativa, participativa o populista?— quieren favorecer América Latina y la UE.

Los recientes cambios políticos en América Latina se han reflejado en la IV

Cumbre europeo-latinoamericana. Aunque ambas regiones reafirman en el punto 4 de la Declaración de Viena que la democracia es un valor universal, también destacan «la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político» y subrayan que «no existe un modelo único de democracia». Esto señala que, por primera vez, parecen existir más diferencias que semejanzas en torno a la democracia. Al mismo tiempo, se confirma que, del lado latinoamericano, el concepto de soberanía nacional y el principio de no injerencia en asuntos internos, limitan la cooperación con la UE. En Viena, la democracia se condiciona por primera vez a la «necesidad de respetar debidamente la soberanía, la integridad territorial y el derecho a la libre determinación». En términos empíricos, el caso de Augusto Pinochet, detenido en octubre de 1998 por una orden de detención del juez español Baltasar Garzón, fue el ejemplo más destacado para revelar los límites del consenso europeo-latinoamericano en materia de derechos humanos. El debate sobre la primacía o no del derecho internacional sobre el nacional en temas relacionados con la democracia y la justicia transicional no sólo divide la UE y América Latina sino también cada región y país.

Cabe subrayar que el fundamento para un renovado debate birregional sobre el tema de la democracia debe ser la reciprocidad. Un marco idóneo para ello

²² Según el Latinobarómetro, Santiago de Chile, edición 2005.

sería la apertura de un foro sobre la democracia y los derechos humanos. El principal objetivo de dicho foro debería ser el de consensuar una visión conjunta de la promoción de la democracia y los derechos humanos. A largo plazo, y a fin de lograr un mayor compromiso tangible en esta área del diálogo político, también sería deseable que ambas regiones definieran y firmaran una «Carta Democrática Europeo-Latinoamericana». Un documento de estas características comprobaría la existencia de una comunidad de valores y reflejaría, al mismo tiempo, las convicciones europeo-latinoamericanas. Teniendo en cuenta las particularidades de las relaciones birregionales, el documento podría ir más allá de la Carta Democrática Interamericana en cuanto a la dimensión social y participativa de la democracia.

En resumen, podrían emprenderse tres iniciativas concretas en este ámbito clave del diálogo político europeo-latinoamericano:

- 1) Incrementar los proyectos y fondos para América Latina en la EIDHR,
- 2) Abrir un Foro sobre Democracia y Derechos Humanos,
- 3) Consensuar una Carta Democrática Europeo-Latinoamericana.

III.3. *Desarrollo y cohesión social: más recursos y mayor distribución*

Desde la primera declaración ministerial entre ambas regiones, suscrita en 1984, el desarrollo, la lucha contra la pobreza y la justicia social forman parte de la agenda del diálogo político. De hecho, la UE en su conjunto es el principal donante de América Latina y, dentro de la región, América Central el mayor beneficiario en términos per cápita. Sin duda, la intensificación de los lazos de cooperación al desarrollo —en cuanto al número de proyectos y la asignación de fondos— es uno de los pocos resultados mensurables del diálogo político birregional.

Sin embargo, en los últimos años se puede observar un cierto declive del compromiso de desarrollo de la UE con América Latina. Aunque el diálogo político ha seguido generando nuevos programas de cooperación (ALBAN y Eurosocial, por ejemplo, surgieron a raíz de Cumbres birregionales), ello no ha sido acompañado por una ampliación de los recursos para América Latina que, salvo unas pocas excepciones, es considerada como una región de ingreso medio y, por tanto, no prioritaria en la lucha global contra la pobreza.

Aunque desde los años ochenta, los niveles de pobreza en América Latina no se han reducido sino incrementado —según la CEPAL²³, en 2005, un 40,6% de los

²³ CEPAL, *Panorama Económico y Social de América Latina*, Santiago de Chile, noviembre de 2005 y edición de 1998.

latinoamericanos vivió en condiciones de pobreza comparado con el 36% en 1980—, los fondos de la Comisión Europea para la región han ido bajando a lo largo de los años. En 2004, llegaron a 350 millones de euros, casi cien millones menos que cinco años atrás. Cabe esperar, en el futuro inmediato, que la UE eleve los fondos para la región. Conscientes de las necesidades de la región, en el punto 44 de la Declaración de Viena, la UE se comprometió a asignar más recursos de cooperación a América Latina.

La reducción de recursos en los últimos años no refleja tanto un desinterés de la UE por América Latina, sino nuevas prioridades de cooperación y el hecho de que los niveles de pobreza en la región no se deben a la falta de recursos, sino a su mala distribución. El Banco Interamericano de Desarrollo advierte que América Latina tiene (junto con Sudáfrica) la distribución de ingreso más injusta del planeta: el 20% más rica de la población posee el 60% de la renta, mientras que el 20% más pobre se reparte el 3%. Por su parte, la Comisión Europea considera que «en el conjunto de América Latina y del Caribe existen desigualdades escandalosas en cuanto a la distribución de la renta y a bienes como la tierra, la educación o el crédito»²⁴.

Ante esta situación, la UE y América Latina acordaron en la III Cumbre de Guadalajara convertir la cohesión social²⁵ en uno de los pilares de su relación. Esta prioridad fue reafirmada en la Comunicación de la Comisión Europea, del 8 de diciembre de 2005, y subrayada en las conclusiones del Consejo de la UE, el 27 de febrero de 2006. La Comisión Europea ya ha lanzado dos iniciativas concretas: el programa Eurosocial y la apertura de un diálogo sectorial sobre cohesión social.

No obstante, la cohesión social, entendido como un problema que afecta a América Latina y no como un tema bidireccional, es un asunto interno de los países que depende de la voluntad política de los elites y de la capacidad del Estado de promover una redistribución de los ingresos a través de una política fiscal más eficaz, programas de educación y salud pública y otras medidas. La relativa debilidad del Estado en la mayoría de los países —que se acentuó por las recetas del denominado Consenso de Washington—, sociedades civiles poco articuladas y la ausencia de un consenso a favor del bienestar social son serios impedimentos en el camino hacia la cohesión social.

Ante la dimensión de los problemas estructurales en América Latina, el Pro-

²⁴ Comisión Europea: *La cohesión social en el marco de la asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe*, Bruselas, noviembre de 2005.

²⁵ Según la Comisión Europea, «el concepto de cohesión social abarca el tratamiento de los problemas relacionados con la pobreza, la desigualdad y la exclusión social», *op. cit.*

grama EuroSocial dotado de 30 millones de euros por cinco años que ofrece la Comisión Europea es menos que una gota en un vaso de agua. Teniendo en cuenta que la cohesión social es un invento europeo —basado en el Estado de bienestar y un proceso de integración solidario—, la falta de un consenso latinoamericano en esta cuestión limita seriamente la cooperación en este ámbito. Asimismo, cabe recordar que, aparte de los fondos estructurales y de cohesión, la UE también carece de una política social consensuada y que el tema de la reforma del Estado de bienestar crea líneas divisorias entre y dentro de los países. En este contexto poco proclive a un consenso interregional, la inauguración de un diálogo sobre cohesión social, tal como lo propone la Comisión Europea, puede ser un ejercicio útil para limar las diferencias, pero no un tema destacado de cooperación.

Más fácil que tratar la difícil cuestión de la cohesión social y, a la vez ligada a ella, sería trasladar la experiencia europea con fondos de solidaridad interestatales a América Latina. Así, el MERCOSUR decidió, en 2005, crear un Fondo para la Convergencia Estructural (FOCEM). Otra posible iniciativa sería incluir fondos compensatorios en los próximos acuerdos de asociación entre la UE y América Latina. La experiencia eu-

ropea con los fondos estructurales y de cohesión podría servir de base para crear mecanismos similares, por ejemplo en el futuro acuerdo de asociación con el MERCOSUR²⁶. Una tercera idea, que plantea el Consejo Económico y Social²⁷, sería la transferencia de experiencias de pactos o contratos sociales europeos (p.e., los Pactos de Moncloa) a América Latina para forjar un consenso entre Estado y sociedad.

Resumiendo, podrían emprenderse tres iniciativas concretas para intensificar la cooperación birregional a favor de la cohesión social:

- 1) Asesoría técnica y recursos de la UE para crear fondos de solidaridad interestatal (por ejemplo, para el futuro FOCEM del MERCOSUR).
- 2) Incluir fondos compensatorios en los futuros acuerdos de asociación entre la UE y América Latina.
- 3) Fomentar la creación de nuevos «pactos sociales» en América Latina, extrapolando (pero no exportando) la experiencia europea en diálogos tripartitos y otros foros nacionales.

²⁶ El MERCOSUR incluye una dimensión sociolaboral y recientemente se está planteando crear un fondo compensatorio para los países y regiones menos desarrollados.

²⁷ Véase Comité Económico y Social (CESE), Documento Informativo: Impulsar la asociación estratégica birregional Unión Europea-América Latina y Caribe, favorecer la cohesión social, reforzar la participación de la sociedad civil organizada. Ponente: José María Zufiaur. Bruselas, 31/03/2006.

III.4. *Integración regional y subregional: reformar la agenda*

La integración no sólo ha sido un tema recurrente del diálogo político birregional, sino también lo ha condicionado, puesto que los esquemas de integración latinoamericana —y los acuerdos firmados— han determinado la selección de los socios del diálogo por parte de la UE. Debido al cambiante mapa de integración y concertación latinoamericana, la idea europea de establecer un diálogo entre dos regiones que hablen con una sola voz, no ha prosperado. Ante la actual tendencia de desintegración, las perspectivas en cuanto a un mayor consenso intralatinoamericano no son demasiado alentadoras.

La Cumbre de Viena reveló, una vez más, que el Grupo de Río, el único órgano político que incluye al conjunto de países de la región, ha dejado de ser un interlocutor válido. Desde la primera Cumbre de Río de Janeiro en 1999, el Grupo de Río no ha vuelto a presentar ni siquiera una lista de propuestas conjuntas a la UE con vistas a las reuniones de Jefes de Estado y Gobierno. Ante las dificultades de forjar consensos, el Grupo de Río carece de autoridad regional y en sus veinte años de existencia no ha logrado crear una institucionalidad permanente. Puesto que el Grupo de Río no ha cumplido ni con las expectativas lati-

noamericanas iniciales ni con la aspiración europea de representar el conjunto de la región, ha dejado de ser un interlocutor válido en el diálogo político.

En Viena, a diferencia de la acción concertada por parte de la UE (que presentó tres documentos preparatorios y diseñó el texto final de la Declaración), del lado latinoamericano no surgió ninguna iniciativa común y la región pareció más dividida que nunca. Aparte del nuevo protagonismo de Hugo Chávez y Evo Morales, la rivalidad silenciosa entre Brasil y México por el liderazgo regional y la debilidad de ambos países —debido a crisis internas y elecciones presidenciales en 2006— impiden una mayor cohesión latinoamericana y por tanto una posición más articulada de la región frente a la UE y otros actores internacionales.

Si bien algunos identifican a Hugo Chávez como el mayor factor de «disturbio»²⁸, existen otros motivos para una evaluación pesimista de la integración latinoamericana, siendo uno de ellos la falta de un claro liderazgo regional y el escaso cumplimiento de los compromisos de integración asumidos. Al mismo tiempo, cabe advertir que también el proceso de integración europeo está estancado y, en la medida en que la UE se siga ampliando, sus Estados miembros tienen cada vez más dificultades de consensuar posiciones. Tanto la integración

²⁸ Francesc Granell, «Morales y la alternativa bolivariana de Chávez: ¿una nueva relación con la UE?», en *Política Exterior*, n.º 112 (julio/agosto) 2006, Madrid, pp. 37-42.

latinoamericana como la europea son procesos «a la carte» que se desarrollan a distintas velocidades y con diferentes actores. Pero, a diferencia de la UE, en América Latina compiten varios esquemas de integración entre sí y la composición de sus estados parte varía, según las coyunturas políticas nacionales.

El balance de integración latinoamericana y de la cooperación interregional en esta materia es mixto. Si los años noventa representaron un auge sin precedentes de iniciativas de integración y cooperación interestatal en la UE y en América Latina, la idea de un orden mundial multipolar y/o basado en bloques regionales o subregionales sufrió un serio revés después del 11 de septiembre de 2001. El declive del sistema multilateral (entre otros factores por la actuación unilateral de EE UU) y el retorno a los nacionalismos a nivel global han contribuido a frenar el proceso de profundización política de la UE y a modificar la composición de los esquemas de integración latinoamericanos.

Si pocos cambios han ocurrido en Centroamérica y el Caribe, donde el Caricom, el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) siguen su curso sin grandes modificaciones, todo lo contrario ocurre en Sudamérica. En el sur del continente

americano se han creado cuatro espacios de integración paralelos: el ALBA liderado por Venezuela e integrado además por Bolivia y Cuba; la moribunda Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR dominado por Brasil y la recién creada Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN). Estos cambios en el mapa de integración latinoamericana —continuidad en Centroamérica y fluctuación en Sudamérica— repercuten en las relaciones con Europa. Según Francesc Granell existen posibilidades de que «la UE avance con los países centroamericanos pero resulta improbable que lo haga con Sudamérica», donde, a su juicio, «la UE se está quedando sin interlocutores válidos»²⁹.

Sin embargo, parece injusto descalificar una interlocución con el MERCOSUR. Pese a sus debilidades intrínsecas y las habituales disputas comerciales³⁰, el MERCOSUR sigue siendo un espacio de integración y un socio importante para la UE. De hecho, el bloque se ha convertido en el núcleo de un proceso de integración sudamericano que abarca, en un círculo más amplio —similar a la EFTA en el caso europeo—, la Comunidad Sudamericana de Naciones, creada en 2004. El ALBA, inventado por Hugo Chávez, no es un proyecto de integración sino una alianza ideológica que carece de una mínima estructura institucional y de proyectos concretos. La Comunidad

²⁹ Francesc Granell, *op. cit.*, p. 42.

³⁰ Actualmente el conflicto de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Véase Carlos Malamud, «La celulosa divide al Río de la Plata», *ARI*, n.º. 33, Madrid, 2006.

Andina está sufriendo una lenta pero imparable agonía. Aunque el proceso de descomposición empezó antes, después de la salida de Venezuela y su plena integración en el MERCOSUR³¹, la CAN parece destinada al fracaso. Además, Bolivia y Perú ya son miembros asociados del MERCOSUR, y Evo Morales está considerando, en un plazo mediano, la plena integración de su país en el bloque siguiendo el camino de Venezuela.

Estos cambios en el panorama de la integración revelan no sólo cambiantes coyunturas políticas (sobre todo en Bolivia y Venezuela) sino también están relacionados con debilidades estructurales de difícil solución. Cabe recordar que las posibilidades de integración económica en América Latina son muy limitadas. Al tratarse en su gran mayoría de economías en vías de desarrollo con un frágil tejido industrial y tecnológico (salvo Brasil y México), los incentivos comerciales para integrarse son más bien escasos. Ésta es también una de las razones que explica los bajos niveles de intercambio comercial intrarregional (cerca de un 12%), después de cuarenta años de integración. Otro factor que debilita los procesos de integración latinoamericana es la «atracción» económica que ejerce EE UU a través de su oferta

de acuerdos bilaterales de libre comercio que ha contribuido a la desintegración de la Comunidad Andina³².

Por todos estos factores, los esfuerzos de integración latinoamericana pueden calificarse como un proceso «ligero» y «disperso»³³. Ante la crisis del regionalismo latinoamericano —que tampoco parece resurgir bajo la impronta bolivariana³⁴— y su sustitución por fórmulas subregionales, a mitad de los noventa, la UE ajustó su tradicional política interregional a la nueva realidad de la integración latinoamericana. Aunque por el momento se mantiene el formato interregional (Cumbre y Reuniones Ministeriales), desde aquel entonces, la UE mantiene diálogos políticos separados con el MERCOSUR, la Comunidad Andina, Centroamérica, México y Chile.

Frente a los recientes cambios en el mapa de la integración latinoamericana, la UE debería considerar una segunda modificación de su estructura de relacionamiento con América Latina³⁵. En vez de mantener relaciones políticas con una Comunidad Andina que ante las tendencias centrífugas existe más en el papel que en la realidad, podría establecerse un diálogo entre la UE y la Comunidad Sudamericana de Naciones

³¹ El Protocolo de Adhesión de la República Bolivariana de Venezuela fue firmado el 4 de julio de 2006.

³² Colombia, Ecuador y Perú firmaron acuerdos de libre comercio con EE UU, Bolivia y Venezuela los rechazan.

³³ José Antonio Sanahuja, «América Latina: las visiones y políticas de Europa», en *Foreign Affairs en español*, n° 1 (enero-marzo), México D.F., 2006, pp. 76-83 (p. 80).

³⁴ Solamente Bolivia y Cuba se han sumado al proyecto ALBA inventado por Hugo Chávez.

³⁵ Véase también Francesc Granell, *op. cit.*

como una nueva entidad «MERCOSUR y CAN plus». Otra alternativa sería abrir diálogos individuales con cada uno de los países de la CAN que es, en este momento, el área más precaria en términos de integración, paz, democracia y derechos humanos. Habría que evaluar también iniciar un diálogo bilateral con Brasil, máxime teniendo en cuenta que, pese a su escaso peso comercial, México es un socio privilegiado de la UE, mientras que Brasil, su principal socio económico, no recibe ningún trato político especial.

En la medida en que cambia el cuadro de la integración o se fortalece la tendencia desintegradora en América Latina, ello tiene repercusiones inmediatas para su diálogo con la UE. Si se acentuara la tendencia de una creciente separación entre el norte y el sur de América Latina, es posible que surjan, a largo plazo, un espacio suramericano y otro centroamericano. Teniendo en cuenta que Brasil y México son los dos principales poderes regionales, una opción sería que la UE abriera un diálogo político privilegiado con estos dos «países ancla» de América Latina.

No obstante, este paso significaría renunciar a la idea europea de promover la integración regional y subregional creando, además, conflictos con otros socios latinoamericanos (p.e., el nuevo «poder petrolero» Venezuela) que aspiran a ejercer un liderazgo regional o cuestionan la posición de Brasil y México. Además, tampoco es probable que,

a mediano plazo, surjan dos espacios integrados de países en torno a Brasil y México. Otro problema que plantearía una «solución bilateral», siguiendo el camino iniciado con Chile y México, sería la concordancia entre diálogo político y acuerdos de cooperación. No sería viable sustituir todos los diálogos y acuerdos subregionales por fórmulas bilaterales con 19 países latinoamericanos.

En resumen, conforme al nuevo mapa de integración latinoamericano, el diálogo político birregional debería reformarse, sustituyendo los esquemas que ya no son viables, por otros. Se podrían estudiar tres posibles opciones no excluyentes entre sí:

- 1) Abandonar el diálogo con la Comunidad Andina y abrir canales bilaterales, sobre todo con Colombia y Venezuela.
- 2) Crear un diálogo privilegiado con Brasil, aparte del existente con el MERCOSUR (ampliado).
- 3) Establecer un diálogo con la Comunidad Sudamericana de Naciones.

IV. LAS PERSPECTIVAS DE RENOVACIÓN DEL DIÁLOGO

Es difícil medir los resultados de un diálogo político, máxime cuando involucra a un sinnúmero de actores gubernamentales y no gubernamentales. Más que llegar a resultados tangibles, la

principal función de un diálogo político es consensuar posiciones y generar ideas de cooperación. En este sentido, el balance del diálogo europeo-latinoamericano es satisfactorio. Lo es algo menos midiendo los avances, tanto regionales como interregionales, en los cuatro ámbitos analizados.

Es en las áreas de pacificación y democratización donde ambas regiones señalan una evolución favorable y en los cuales el impacto del diálogo europeo-latinoamericano ha tenido un cierto impacto. Menos positivo es el balance del diálogo en los ámbitos de la integración y la cohesión social. Por tanto, cabe preguntarse hasta qué punto es útil iniciar un diálogo sectorial sobre cohesión social que, sin duda, es un tema candente para América Latina pero no es un área apropiado para consensuar posiciones y políticas.

IV.1. Próximos pasos

Los escasos resultados de la Cumbre de Viena contrastan con el excelente trabajo preparatorio realizado por las instituciones de la UE que permite encarar el futuro de las relaciones con un cierto optimismo. Con los cuatro documentos recientes —la Comunicación de la Comisión Europea, las conclusiones del Consejo, la Resolución del PE y el Documen-

to Informativo del CESE— se podría abrir una nueva etapa en las relaciones en general y en el diálogo político europeo-latinoamericano en particular.

Cabe destacar que el Consejo se ha pronunciado a favor de una asociación estratégica con América Latina basada en los intereses mutuos³⁶. Asimismo, se compromete a concluir las negociaciones con el MERCOSUR y abrir un proceso similar con la Comunidad Andina y el SICA. Este renovado activismo de la UE frente a América Latina³⁷ contrasta con el silencio al otro lado del Atlántico. Fortalecer la asociación, tal como lo sugiere el Parlamento Europeo en varias Resoluciones, requiere antes que nada un compromiso político más pronunciado por parte de América Latina (o al menos de algunos países de la región).

Por parte de la UE ya surgieron varias ideas nuevas para intensificar las relaciones con América Latina. Aparte de los foros ya existentes, la Comisión Europea propone ampliar el diálogo a través de foros sectoriales (sobre cohesión social y medio ambiente). Conforme a esta propuesta y siguiendo las prioridades del diálogo, deberían iniciarse también otros dos foros, uno sobre democracia y derechos humanos y otro sobre paz y seguridad. El objetivo de estos cuatro foros debería ser triple: a) definir los intereses comunes en estos ámbi-

³⁶ Punto 1 de las conclusiones del 27 de febrero de 2006.

³⁷ Mediante las Conclusiones del Consejo del 27 de febrero de 2006 y la Comunicación de la Comisión Europea del 8 de diciembre, la UE ha dado claras señales positivas a la región.

tos, b) proponer proyectos interregionales, y c) formular acciones concretas en la agenda internacional.

Junto con estos foros *ad hoc*, habría que estudiar a fondo dos propuestas del PE para institucionalizar el diálogo interregional: crear un centro birregional de resolución de conflictos y una Secretaría General Europeo-Latinoamericana (SEGEL). En cuanto a la idea de crear una institucionalidad permanente de las relaciones, cabe recordar que tanto las Cumbres de las Américas (secretariado propio en el marco de la OEA) como las Iberoamericanas (SEGIB) crearon pequeñas entidades con personal permanente para dar seguimiento a las Cumbres y prepararlas mejor. Las dos últimas Cumbres de Guadalajara y Viena han señalado que continuar con el formato actual de reuniones entre casi cincuenta países no es viable³⁸ sin un órgano de preparación y seguimiento. Una alterna-

tiva a la creación de un Secretariado sería reducir el número de participantes en las Cumbres a las respectivas troikas y/o un involucramiento de la SEGIB.

Un diálogo político más eficaz y mejor estructurado requiere un esfuerzo de ambas partes de cohesionar y enfocar mejor las agendas de los múltiples foros que surgieron. Esto significa no sólo una mayor coordinación en América Latina, sino también entre las instituciones comunitarias, principalmente el PE, el CESE y el Consejo de la UE. En este sentido, un primer paso hacia delante sería la institucionalización del diálogo birregional a través de un Secretariado europeo-latinoamericano. Siguiendo el ejemplo de la SEGIB, el apoyo de un órgano institucional permanente facilitaría crear una verdadera comunidad europeo-latinoamericana que, más adelante, pudiera tener voz y (quizás) voto en el escenario internacional.

³⁸ Véase Günther Maihold, *La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas*, Real Instituto Elcano, Madrid, mayo de 2006.

4. ¿HAY LECCIONES PARA EL DIÁLOGO EUROLATINOAMERICANO DE OTROS FOROS INTERNACIONALES DE PARTICIPACIÓN LATINOAMERICANA? UN ANÁLISIS COMPARATIVO PRELIMINAR

Christian Freres

Esta publicación se pregunta si sirve el diálogo político entre la Unión Europea (UE) y América Latina. Pero aparte de valorar su funcionamiento, su eficacia y la relevancia del diálogo entre estas dos regiones, podría ser útil saber si se puede comparar con otros procesos de diálogo político (DP) en los cuales los países latinoamericanos participan con diversos socios externos. El ejercicio comparativo no sólo tiene un interés académico, sino también puede permitir la extracción de lecciones de utilidad práctica para las relaciones eurolatinoamericanas. A este fin se orienta este capítulo que no pretende ser un análisis cerrado, sino, por el contrario, que se limita a identificar algunas preguntas y hace un primer intento de respuesta a varias de ellas. Este capítulo se divide en dos partes. En la primera se abordan cuestiones conceptuales relevantes, mientras en la segunda —la principal— es donde se realiza un ejercicio comparativo. Se completa el texto con unas conclusiones y reflexiones generales.

I. CUESTIONES CONCEPTUALES

¿Con qué comparamos el diálogo político UE-AL?

¿Qué es lo que comparamos? Para que la comparación sea útil habría que buscar ejemplos que tengan algunos aspectos clave en común. En primer lugar, parecería necesario acotar el análisis a aquellos esquemas de diálogo político establecidos entre la mayoría (o incluso la totalidad) de los países latinoamericanos y algún(os) socio(s) extrarregional(es). De esta manera, se excluirían foros exclusivamente intralatinoamericanos como el Grupo de Río¹. Ahora bien, el caso del Grupo de Río dista de ser irrelevante para nuestro estudio por el hecho de que es un vehículo de la interlocución de América Latina con la Unión Europea, entre otros actores externos a la región. En efecto, el diálogo ministerial entre la UE y el Grupo de Río es el foro más institucionalizado entre las dos regiones. Por ello, se tratará al Grupo de Río como una pieza del diálogo eurolatinoamericano pero no como un caso a comparar.

Un segundo elemento de acotamiento tiene que ver con la consolidación de los esquemas de diálogo a tratar. Se

¹ Ramírez (1999) y Van Klaveren (2001) presentan dos de los análisis más completos de la experiencia de este foro latinoamericano de concertación. Información general puede encontrarse en <http://www.sre.gob.mx/dgomra/grio/grio1.htm>.

puede decir que el diálogo político UE-América Latina empezó formalmente con la Declaración de Roma en 1990 (aunque existía el importante antecedente subregional del «Diálogo de San José»), y que, sin valorar su eficacia o resultados, se trata de un esquema consolidado en el sentido de que las partes lo consideran un componente permanente y relevante de sus relaciones externas y no una relación coyuntural o irregular. Según este criterio, otros tres esquemas encajarían en el análisis:

- 1) Las Cumbres Hemisféricas, iniciadas en 1994 con la I Cumbre en Miami, teniendo como objetivo central el establecimiento del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA), aunque estos encuentros también abordan otros temas como la democracia y el desarrollo;
- 2) El Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) fue creado formalmente en su primera cumbre en Bogor, Indonesia, a finales de 1994 (aunque el primer encuentro ministerial data de 1989) con el objetivo principal de fomentar la intensificación de las relaciones económicas entre los países de la cuenca del Pacífico; y
- 3) La Comunidad Iberoamericana de Naciones (CIN), inaugurada mediante dos cumbres, la primera en Guadalajara, México, en 1991 y la

segunda en Madrid, España, en 1992, con objetivos vinculados principalmente a la cooperación en ámbitos no económicos².

De estos esquemas habría que excluir el APEC, porque actualmente sólo tres países latinoamericanos son miembros plenos (Chile, México y Perú), con lo cual no responde al primer criterio establecido.

Por otro lado, con base a este criterio no se tendría en cuenta algunas iniciativas que o bien no han tenido continuidad o son muy incipientes: los diálogos América Latina-Mundo Árabe o América Latina-África, entre otros, se encuentran en esta categoría. Estos ejemplos, son, además, de una naturaleza fundamentalmente diferente al referirse a relaciones Sur-Sur, mientras los otros casos señalados son de vínculos Norte-Sur. En este trabajo se pretende analizar el diálogo del segundo tipo en el cual el grado de asimetría entre las partes es un factor muy presente.

El criterio de consolidación (y el de la extrarregionalidad) también permite descartar a la Comunidad Sudamericana de Naciones (CSN) que, si bien parece tener gran potencial, de momento no parece ser más que un proyecto político en ciernes. Más endeble aún parece ser la Alternativa Bolivariana para las Américas (ALBA) que consiste en una plataforma

² Freres (2005) ofrece un repaso abreviado del recorrido de las Cumbres Iberoamericanas entre 1991 y 2005.

ideológica sin una clara vocación de desarrollar lazos extrarregionales como grupo (aunque sus miembros individualmente sí pueden desarrollarlos)³.

Finalmente, es conveniente explicar por qué no se incluye a la Organización de Estados Americanos (OEA) en esta muestra. El motivo es simple: la OEA es una organización en sí, que, además, tiene un diálogo político tan institucionalizado y formalizado que no parece útil compararlo con el esquema eurolatinoamericano que no tiene esa pretensión. Aunque hay quien podría desear un acercamiento del diálogo UE-América Latina a este modelo, se trata de una visión poco realista que ningún líder de las dos regiones comparte, ni para el medio ni para el largo plazo. Además, el hecho es que cuando se propuso iniciar un diálogo para crear un Área de Libre Comercio de las Américas, se optó por crear un mecanismo fuera de la OEA, y las Cumbres han impulsado la cooperación interamericana en algunos ámbitos donde la OEA no había avanzado tanto.

Por todo ello, no parece tan relevante como elemento de este análisis. Ahora bien, es conveniente tener presente que la OEA actúa como una secretaria de las Cumbres de las Américas y que ha tenido un papel central en ámbitos tan im-

portantes como la gobernabilidad democrática y los Derechos Humanos. En ese sentido es un actor al cual no se podrá descartar completamente en este capítulo.

Antes de cerrar este apartado, habría que hacer referencia a otros diálogos políticos en los cuales está involucrada la UE con otros socios del Sur. Aquí encontramos principalmente tres: el Acuerdo de Cotonou entre la UE y el Grupo de África, Caribe y Pacífico (ACP); el llamado diálogo Euro-Mediterráneo; y el Asia-Europe Meeting (ASEM)⁴. Si bien pueden ofrecer lecciones para el tema que se estudia aquí (por ejemplo, en el caso de UE-ACP que dispone de una Asamblea Paritaria desde hace años), se trata de algo que va más allá del objetivo del estudio. En suma, este ejercicio comparativo se limitará a contrastar el diálogo eurolatinoamericano con los casos de las Cumbres Hemisféricas y la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

¿Qué es el diálogo político?

Como muchos términos de la ciencia política y de las relaciones internacionales, no existe una definición generalmente aceptada de diálogo político⁵.

³ Ambos son tratados en Freres y Sanahuja (2006).

⁴ Sobre UE-ACP véase http://europa.eu.int/comm/development/body/cotonou/index_en.htm; sobre Euro-Mediterráneo, véase: http://europa.eu.int/comm/external_relations/euromed/index.htm; sobre ASEM véase: http://europa.eu.int/comm/external_relations/asem/intro/index.htm.

⁵ En efecto, al buscar el autor referencias en la literatura general de relaciones internacionales o aquella referida a la política exterior de la Unión Europea, no encontró ninguna definición explícita del término. Se

Aún así, se intentará al menos establecer los aspectos principales.

El concepto parece derivarse —al menos en su utilización en la UE— de la propia experiencia de cooperación política⁶ que ha evolucionado mucho en las últimas cuatro décadas. Es, y ha sido, un instrumento fundamental para lograr acuerdos en materia internacional entre los estados miembros de la Unión. Aunque no se puede trasladar la experiencia a sus relaciones con terceros, al menos se intenta captar su mismo espíritu mediante la utilización del término diálogo político.

El diálogo político es un elemento de los vínculos entre países que se diferencia de otros «pilares» como las relaciones económicas o la cooperación internacional de varias maneras, aunque también existen ámbitos donde los «tres pilares» se solapan. En principio, el diálogo político no se refiere principalmente a aspectos materiales de las relaciones (i.e., acuerdos concretos sobre distribución de recursos o sobre intercambios de cualquier tipo), pero puede contribuir a potenciarlas. Sin embargo, los principales textos y acuerdos birregionales no suelen delimitar bien el con-

tenido de este instrumento, como se puede ver en, por ejemplo, el Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la UE y la Comunidad Andina de 2003⁷: «las Partes acuerdan que el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés mutuo y cualesquiera otros asuntos internacionales».

En la práctica, sí existe cierta demarcación, y se centra el diálogo político en desarrollar aspectos normativos de estas relaciones, en discutir sobre los valores compartidos y analizar cómo se aplican los principios comunes. El diálogo establece las reglas de juego de las relaciones institucionales y los grandes objetivos que luego son plasmados en los otros «pilares».

Asimismo, el diálogo político es el ámbito en el cual se pueden explorar nuevas iniciativas (i.e., los Acuerdos de Asociación). Ahora bien, el diálogo sobre lazos económicos suele ser mucho más detallado y técnico, entrando frecuentemente en compromisos concretos con plazos acordados. Por su parte, la cooperación es un ámbito donde se trata de objetivos, actividades y programas específicos que se traducen en transferencias de algún tipo, y donde, a

utiliza mucho (por ejemplo, en Cameron, 1999: 34) pero se trata de un concepto que parece que no necesita explicación.

⁶ Sobre la cual sí existe una literatura relativamente amplia, incluyendo aportaciones de especialistas españoles, como Barbé (2004) y Viñas (2004). Un resumen de la Cooperación Política Europea puede encontrarse en Bretherton y Vogler (1999), *The European Union as a Global Actor* (Londres, Routledge), pp. 174-179.

⁷ El Anexo I incluye el apartado de DP de este Acuerdo, así como los apartados relevantes de la Declaración de Roma (1996) y de la reciente Comunicación de la Comisión Europea.

nivel birregional el diálogo es muy genérico, mientras se pueden producir diálogos muy intensos y profundos a nivel subregional y bilateral (UE con organismos subregionales y con los países individuales de América Latina), especialmente en ámbitos concretos como las drogas.

II. UNA COMPARACIÓN INICIAL DE LOS TRES ESQUEMAS

Los tres esquemas en breve

En esta sección se describen brevemente los tres esquemas⁸, subrayando cuestiones que pueden ser de interés para el análisis posterior. El primer dato que destaca es el de la membresía de estos esquemas, y en especial la dinámica general de las relaciones entre los países miembros.

En cuanto a la membresía, una cuestión es el número de países socios que puede afectar la eficacia del diálogo, aunque no es el único aspecto a considerar para este fin. De los tres ejemplos que estudiamos, el esquema UE-América Latina es el más grande⁹, con cerca de 60 países representados en sus cumbres. Incluso, este número de países ha

obligado cambios en la organización de las cumbres para lograr cierto dinamismo en los debates. El proceso hemisférico incluye a 34 países, un número mucho más manejable, aunque se observa una creciente división entre los miembros latinoamericanos alrededor de su alineamiento o no con Estados Unidos. Por último, la CIN tiene apenas 21 miembros con la ventaja de tener sólo dos idiomas de trabajo, lo que facilita el diálogo. Ahora bien, el tema del número de miembros sólo tiene una relevancia relativa ya que no es posible cambiar la membresía sin deslegitimar todo el proceso, por lo que el desafío es más bien cómo manejar una gran cantidad de visiones y lograr cierta eficacia en los resultados. En la práctica, esto puede ser tan difícil entre 21 miembros que entre 60 si no existen los mecanismos y la voluntad de buscar elementos de convergencia.

El tema de si Cuba está o no quizás no tenga tanta importancia, pero refleja bien el espíritu de las relaciones entre los países. En este sentido, es EE UU el que decide unilateralmente quién puede estar en el sistema hemisférico, mientras en los otros esquemas el criterio es que nadie queda excluido, incluso cuando un país no comparte muchos valores fundamentales de los sistemas, como

⁸ El Anexo II presenta un cuadro con datos generales de los tres esquemas presentados de manera resumida.

⁹ El diálogo UE-América Latina es también el único que ha crecido significativamente en número de países participantes a nivel de Cumbres, fundamentalmente por la ampliación de 2004. La CIN ha integrado un nuevo miembro desde su creación, Andorra, y las Cumbres Hemisféricas solo tienen la posibilidad de ampliación mediante la incorporación de Cuba.

ocurre en el caso de la isla. En el primer caso, se marca bien el carácter estadounidense-céntrico del proceso, mientras en los otros se convive con cierta contradicción (o equilibrio entre la necesidad de defender visiones tradicionales de soberanía y el deseo de tener mayor consistencia interna a la hora de hablar de valores compartidos), que, además, en el caso de las Cumbres Iberoamericanas, llega casi a opacar otros logros, según algunos autores.

Sobre la dinámica de las relaciones al interior de los esquemas, se observan muchas diferencias. El proceso hemisférico, como se intuye de un comentario anterior, está marcado por la presencia de una superpotencia mundial que ejerce de potencia hegemónica en la zona: Estados Unidos. Es decir, todo gira alrededor de este país que es el que marca los objetivos, los ritmos, etc. Cuando se cambia del modelo ALCA-hemisferio a ALCA-por trozos es EE UU el que convierte lo que iba a ser en principio un proceso del conjunto, a otro que consiste en la suma de una serie de procesos bilaterales. Aunque podría parecer que ocurre lo mismo en la CIN, el papel de España no es, ni mucho menos, tan dominante como el de EE UU en las Américas. Su relación es como la de un hermano mayor que ejerce cierto liderazgo, pero al final tiene que intentar comportarse como un igual (en gran medida, porque es una fuente principal de la legitimidad de la CIN). Sin embargo, es España el país que más interés tiene por mantener y desarrollar la Comunidad, y

no ha logrado reducir la impresión de que la CIN es una herramienta para su interés nacional (Sanhueza, 2003; Freres, 2005).

Frente a estos dos casos donde hay un país central, el de la UE-América Latina es completamente diferente porque en ninguna de las dos regiones hay un claro líder que dirige u orienta el proceso. Curiosamente, el órgano que quizás ejerce ese papel no es ni siquiera un país, sino la Comisión Europea. Debido a su capacidad administrativa y de seguimiento del proceso y sus iniciativas en cuanto a documentos estratégicos y programas de acción, tiene cierto rol de líder implícito del proceso, lo que le da un carácter diferente de los otros dos esquemas. Ahora bien, con la introducción de las Cumbres desde 1999 emergen líderes coyunturales en los países anfitriones (y en su par al otro lado del Atlántico). En la práctica, España también ejerce un papel impulsor relevante en este diálogo aunque su peso allí no se acerca en absoluto al que tiene en el marco de la Comunidad Iberoamericana.

Se podría resumir la dinámica de las relaciones de la siguiente manera (con el riesgo evidente de simplificación):

- 1) El sistema hemisférico funciona como una rueda con EE UU en el eje (modelo *hub and spoke*);
- 2) En la Comunidad Iberoamericana la estructura tiene un actor central pero no hegemónico, España (modelo *primus inter parus*), y;

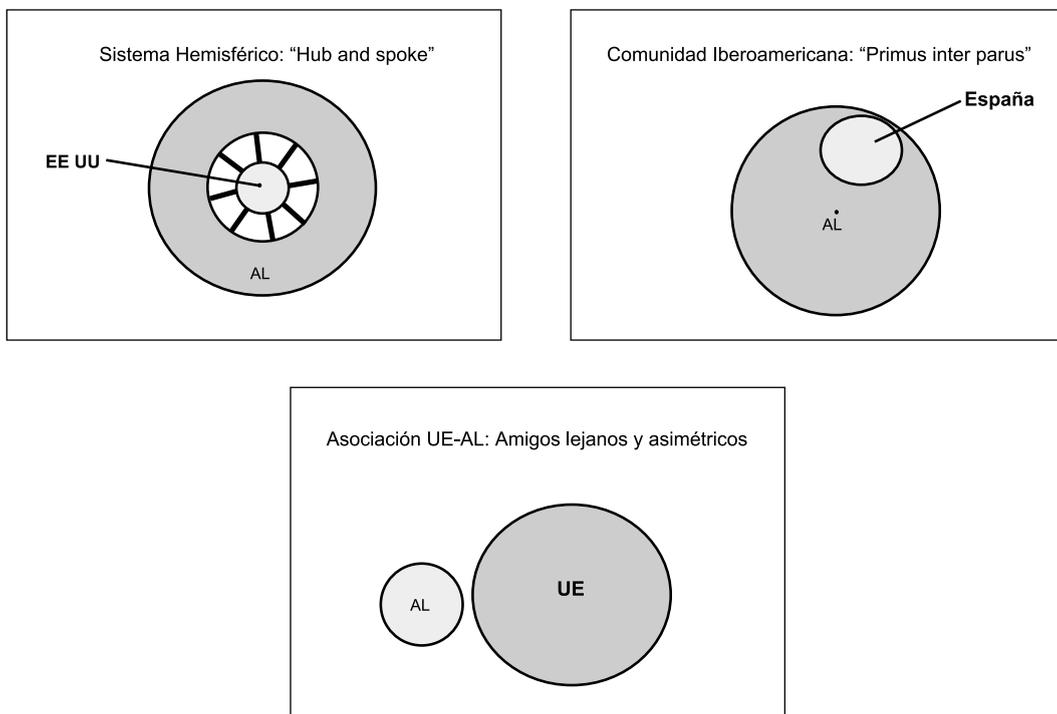
- 3) Las relaciones UE-América Latina se podrían describir como de «amigos lejanos asimétricos» (pero no de dominio total).

El siguiente gráfico presenta la principal dinámica interna de relaciones; es decir, la interrelación entre los países latinoamericanos en conjunto y el socio tercero. Es evidente que en el interior del grupo latinoamericano se dan diferencias apreciables en sus relaciones con las «potencias» externas, pero la situación

general se aproxima a la que se señala en el gráfico. De todas maneras, lo que no puede explicar estos gráficos es cuáles son las implicaciones que cada estructura tiene para el diálogo político desde la perspectiva latinoamericana.

Otra cuestión a analizar es cómo se han desarrollado los distintos diálogos políticos. En el caso del diálogo UE-América Latina, el nacimiento algo fragmentado e *in crescendo* del diálogo explica que hay en realidad dos niveles de diálogo.

FIGURA 1. América Latina (AL) en los tres sistemas de Cumbres (una representación gráfica)



Fuente: Elaboración propia.

Por un lado, el establecido entre la UE y el Grupo de Río, que con el tiempo se une a diálogos particulares con MERCOSUR, CAN, América Central, Chile y México, además de diálogos especializados como el que trata el tema de las drogas. Por otro lado, están las Cumbres, donde el diálogo incluye a todos los anteriores, además de los países caribeños. Con esta descripción se resalta un cierto desorden en el mismo diálogo. Varias dudas surgen al respecto. Por ejemplo, ¿es conveniente no transformar el primer grupo de diálogos una vez iniciado el proceso de las Cumbres? ¿Cómo se compatibiliza esta diversidad, en particular entre un enfoque con América Latina que es fruto de dos décadas de experiencia y otro con el Caribe que la UE siempre ha situado dentro del Grupo ACP, utilizando otra orientación (más completa y quizás más paternalista al mismo tiempo)?¹⁰ Asimismo, la UE no parece haber resuelto bien la posible contradicción entre la defensa de una visión regionalista y la proliferación de diálogos más intensos con algunos países. Además, en este último tipo de diálogo bilateral se puede derivar, como ocurre en el caso de Chile, hacia una serie de diálogos sectoriales.

La Comunidad Iberoamericana ha funcionado casi exclusivamente a través de las mismas Cumbres, celebradas cada

año desde 1991 (véase Freres, 2005)¹¹. En este caso, el diálogo político se limita fundamentalmente a los Jefes de Estado y de Gobierno, ya que las reuniones de los cancilleres tienen la función de preparar las Cumbres (salvo cuando se producen en otros momentos como, por ejemplo, en el contexto de reuniones de la Asamblea General de Naciones Unidas). Existen una serie de reuniones ministeriales sectoriales —también cada año— que de igual forma se insertan en el proceso de cumbres, pero, por lo general, no parecen tener una dinámica propia fuera de dicho proceso. En efecto, sus iniciativas no se convierten en «programas iberoamericanos» hasta que sean asumidos por los líderes en una Cumbre. Es posible que con la creación de la SEIGB esta dinámica cambie, pero al centralizar la toma de decisiones en los estados miembros, su margen de maniobra seguirá siendo limitado.

Por su parte, el esquema hemisférico es tan complejo como el eurolatinoamericano (véase Feinberg, 1997 y 2004). Al igual que en la CIN, el sistema parte de una Cumbre, pero éstas tienen menos importancia de lo que podría parecer. En esta línea, el proceso para alcanzar el ALCA ha tenido un lugar central, pero el fracaso de la idea original de una zona de libre comercio hemisférico ha dado lugar a una serie de tratados de libre co-

¹⁰ Freres (2000) aborda este dilema que en realidad ha sido obviado desde instancias oficiales que no reconocen las contradicciones implícitas en juntar dos grupos de países con los cuales la UE ha establecido esquemas de relaciones muy diferenciados.

¹¹ En un sentido más amplio, la CIN ha tenido cierto desarrollo a través de diversos programas de cooperación (Sanahuja, 2005).

mercio (TLC) bilaterales. En este sentido, las Cumbres, de momento, parecen desconectadas de la realidad del proceso de diálogo político que se lleva a cabo en otros espacios, por lo que su función podría orientarse cada vez más a una agenda más amplia. Sin embargo, el encuentro en Mar de Plata, Argentina, en noviembre de 2005, parece indicar que su primer desafío es la cohesión interna. Como dijo un analista canadiense, «el desorden de la Cumbre era un reflejo del desorden hemisférico» (Graham, 2006).

¿Qué aspectos comparamos?

Un primer tema que salta a la vista es la diferencia de **enfoque temático** de los tres sistemas. En un extremo encontramos el caso de las Cumbres Hemisféricas que parece bastante monotemático porque la relación comercial —el ALCA— aparece como el centro de atención y el objetivo establecido, aunque surgen crecientes disensiones al respecto. Todo el resto de las actividades se ofrecen complementarias a este fin y cuando se ha intentado dar otra orientación, no ha sido posible, porque las tensiones comerciales vuelven rápidamente a la superficie (aunque pareciera muchas veces porque algunos quieren socavar el diálogo).

En el otro extremo, con su concepto más amplio de «Acuerdos de Asociación» (o Asociaciones Económicas Regionales en el caso del Caribe), el esque-

ma UE-América Latina abarca muchos más temas en su diálogo político. En realidad, las declaraciones finales de sus Cumbres demuestran que su agenda no tiene límites. Finalmente, el caso de la Comunidad Iberoamericana es interesante porque se excluyen algunos temas del diálogo político, como, precisamente, las relaciones comerciales, ya que éstas se tratan en el ámbito eurolatinoamericano (debido a que es una competencia comunitaria, por lo que España y Portugal no pueden mantener diálogos bilaterales sobre la materia con terceros más allá de tratar cuestiones genéricas). Su orientación temática ha sido más hacia la cooperación en ámbitos como la educación, la cultura y la ciencia, aunque también se abordan muchas cuestiones políticas, y desde hace algunos años, incluso de seguridad (véase Freres, 2005).

El enfoque temático de los tres esquemas de Cumbres es otro elemento de interés. Como señala un estudio, «las Cumbres actúan como un barómetro de los problemas que afectan a la región» (FLACSO, 2004: 6), abriendo debates necesarios sobre cuestiones como gobernabilidad y cohesión social. La falta de concentración en un número limitado de ámbitos —algo común a los tres ámbitos— tiene la ventaja de permitir discusiones multidimensionales. Finalmente, cabe reconocer que el diálogo político sobre temas internacionales tiende a ser muy general. Hay un sesgo casi exclusivo en el diálogo hacia los problemas latinoamericanos, mientras

que la situación de la otra parte es apenas tratada. En cualquier caso, este recorrido breve por las orientaciones temáticas de los tres sistemas no aporta pautas concluyentes sobre cuál puede ser más eficaz, porque el grado de concentración (o dispersión) es sólo un factor a considerar.

Otro elemento que debe ser analizado es el nivel de **institucionalización** de estos procesos. En principio, si los procesos han logrado celebrar varias cumbres y/o reuniones ministeriales con cierta regularidad y tienen la intención de mantener esta regularidad, se puede decir que han logrado un mínimo grado de institucionalización. El número de Cumbres es sólo indicativo en parte, porque en el caso de la CIN¹², la anualidad de los encuentros de líderes iberoamericanos ha llevado a cierta sensación de saturación, pero incluso en los otros dos sistemas donde ha habido un número bastante menor de cumbres, esta percepción está extendida.

En general, el diálogo político en los tres esquemas podría clasificarse como «minimalista», en el sentido de que se tiende a organizar el número mínimo necesario de encuentros para poder decir que se está dialogando, pero en general no se hace un esfuerzo extraordinario para aumentar las reuniones formales o buscar cauces complementarios de encuentro. Así lo observamos en el diálo-

go político UE-América Latina, donde la Unión insiste en la pluralidad de diálogos. Sin embargo, en mayo de 2005 en Luxemburgo, al tener que congregarse seis diálogos distintos (UE con Grupo Río, MERCOSUR, CAN, América Central, Chile y México) en menos de dos días, cada «diálogo» duró apenas un par de horas en promedio. Se habría dedicado muchísimo más tiempo a la preparación de estos encuentros que a la formalización de los acuerdos que al final es para lo que ha servido, principalmente, esta reunión.

En el caso de las Cumbres Hemisféricas, ante las crecientes divisiones en la región, el diálogo político como tal parece haber sido eclipsado por una multitud de diálogos técnicos sobre diversos temas, dejando los temas más políticos al ámbito propio de la OEA. Como las negociaciones comerciales ya no se realizan a nivel hemisférico (sino a nivel subregional o bilateral), y menos después del fracaso de la Cumbre de Mar de Plata, este componente conflictivo se ha trasladado a las relaciones bilaterales y a las negociaciones globales de la OMC (que se encuentran actualmente paralizadas).

Por su parte, la Comunidad Iberoamericana parece expandir el diálogo incesantemente a nuevos ámbitos, aunque la eficacia y el interés de muchas de las nuevas iniciativas no parecen muy cla-

¹² Uno de los textos más completos sobre la institucionalización de la CIN es el de Fernando García Casas (2005).

ros. En todo caso, no existen criterios establecidos aún para determinar cuáles procesos pueden ser más relevantes.

En cuanto a la institucionalidad creada para dar una visibilidad propia a las relaciones, hay dos modelos. Uno es «apoyarse en instituciones ya existentes» (Feinberg, 2004:12), como en los procesos hemisféricos y eurolatinoamericanos. Para el sistema interamericano se decidió utilizar a la OEA y al BID como entidades encargadas de supervisar la puesta en práctica de los mandatos de las Cumbres, aunque, con algunas excepciones, no recibieron recursos adicionales para enfrentar este cometido. Por otra parte, cada institución ha atendido su responsabilidad de manera diferente, como se puede ver en un estudio reciente (Feinberg, 2004). Aunque ambas organizaciones han estado dominadas por Estados Unidos, son órganos interamericanos.

Esto se diferencia mucho del caso de las relaciones eurolatinoamericanas, donde es la Comisión Europea (con el apoyo de la Presidencia del Consejo de turno) la que realiza el seguimiento, aunque no por mandato explícito de las Cumbres. Para responder en parte a la falta de una institucionalidad eurolatinoamericana se creó el Grupo birregional de Alto Nivel que prepara las cumbres y, en teoría, hace el seguimiento de los compromisos adquiridos en las cumbres.

El segundo modelo puede encontrarse en la Comunidad Iberoamericana. En

ella se creó una institucionalidad totalmente nueva de carácter multilateral. Tiene la virtud de representatividad, pero se enfrenta al mismo problema de escasez de recursos que se encuentra en los otros esquemas.

La institucionalización iberoamericana se ha ido consolidando gradualmente desde la primera cumbre en 1991. En un primer momento el sistema descansaba fundamentalmente sobre el país que ostentaba el papel de secretaria *pro t m-pore* (a cargo de organizar la cumbre anual). A medida que se fueron creando más programas de cooperación se vio la necesidad de tener una estructura permanente mínima, por lo que se creó la Secretaría de Cooperación Iberoamericana (SECIB) en 2000. Pero pronto se descubrieron sus limitaciones para impulsar el proceso iberoamericano debido a sus mínimas competencias, circunscritas a la cooperación. De ahí que, gracias al renovado compromiso español, se decidió reconvertirla en la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en 2005. La principal novedad consistió en el nombramiento de un secretario general de alto perfil político. Esto fue acompañado por responsabilidades más amplias en la coordinación de la cooperación y en la agenda iberoamericana (véase Freres, 2005).

Uno de los principales desafíos para la institucionalización en todos los esquemas es la creación de mecanismos adecuados de seguimiento. No es suficiente organizar múltiples encuentros presi-

denciales y ministeriales; es fundamental institucionalizar la forma de asegurar el cumplimiento.

En este sentido, el sistema hemisférico parece ser el más desarrollado. En 1995, un año después de la I Cumbre de las Américas, se iniciaron las actividades del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres (GRIC)¹³, que hasta fines de 2005 ha tenido más de 40 reuniones. Este órgano político está encargado de hacer seguimiento de los compromisos de las Cumbres en promedio tres veces al año, y una vez a nivel ministerial en el marco de la Asamblea General de la OEA.

De manera complementaria, se ha creado en 2001 el Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres (GTCC), conformado por 12 instituciones del Sistema de Naciones Unidas y del Sistema Interamericano que prestan apoyo técnico a los gobiernos para el cumplimiento de los mandatos¹⁴. La OEA preside este Grupo que regularmente presenta informes al GRIC.

Un mecanismo que contribuye al seguimiento de los compromisos de las Cumbres de las Américas son los Planes de

Acción¹⁵ que se aprueban en paralelo a las Declaraciones Finales y que suelen ser de carácter más político. Dichos textos no existen —al menos de manera pública— en los otros dos sistemas, lo cual marca una clara diferencia. En la primera Cumbre UE-ALC se aprobó un texto de Prioridades para la Acción, pero pronto fue reducido a 11 prioridades, para las cuales el único esfuerzo de seguimiento conocido es el «informe de evaluación» que se produjo con ocasión de la Cumbre de Madrid. Pero en Guadalajara no se volvió a elaborar un texto de este carácter. En todo caso, el informe de Madrid no puede considerarse una evaluación, estrictamente hablando, sino más bien un ejercicio de «relaciones públicas» que se limitaba a dar cuenta de actividades realizadas hasta ese momento y de ofrecer unas recomendaciones muy generales, sin incluir ningún elemento de autocrítica que se esperaría de un documento de esta naturaleza. Por lo general, lo mismo ocurre con los otros sistemas. Sin embargo, en el caso de las Cumbres de las Américas se contrató, en 1999, un estudio bastante equilibrado y detallado para hacer una evaluación externa del proceso hasta ese momento; un ejercicio que no se ha vuelto a repetir (Consejo de Lideraz-

¹³ Más información en <http://www.summit-americas.org/SIRG/SIRG-MAIN-documents.htm#1995>.

¹⁴ Son miembros las siguientes organizaciones: OEA, Organización Panamericana de Salud, BID, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Instituto Interamericano de Cooperación Agrícola (IICA), Banco Mundial, Banco Centroamericano de Integración Económica, Banco de Desarrollo del Caribe, Organización Internacional de Migraciones, Corporación Andina de Fomento, Organización Internacional de Trabajo, e Instituto para Conectividad en las Américas.

¹⁵ Véase, por ejemplo, el de la Cumbre de Mar de Plata: <http://www.summit-americas.org/IV%20Summit/Esp/mainpage-spa.htm>.

go para las Cumbres Interamericanas, 1999) ¹⁶.

La Secretaría Pro Témpore, los Coordinadores Nacionales y los Coordinadores de Cooperación, además de la Secretaría de Cooperación Iberoamericana —sustituida a partir de 2005 por la Secretaría General Iberoamericana—, son los órganos encargados de la función de seguimiento de las Cumbres Iberoamericanas. Si bien son estructuras eficaces para la preparación de las Cumbres y los Coordinadores han desempeñado un papel fundamental en la creación de la SEGIB, sus funciones no parecen incluir el seguimiento de una manera estructurada. En efecto, esto parece ser uno de los motivos que explica el interés en potenciar la SECIB a través de su conversión en la SEGIB, con mayores competencias, un perfil político más claro y un aumento de los recursos.

En el sistema eurolatinoamericano, según el diseño formal, el seguimiento se encarga a tres instancias ¹⁷:

- La reunión del grupo restringido de Embajadores: la *troika* de la UE, por una parte y, por otra, el grupo de países que representa a los Estados de América Latina y el Caribe (dos países

que copresiden el Grupo ALC, el país presidente del Grupo de Río en ese momento, y algunos países que participan voluntariamente);

- La reunión informal de los Embajadores en Bruselas de todos los países asociados;
- El grupo de altos funcionarios (se reúne dos veces al año) ¹⁸.

En realidad, el seguimiento se hace fundamentalmente desde el lado europeo a través del Comité de América Latina (COLAT), grupo de trabajo del Consejo de la UE, cuyas propuestas son respondidas por la parte latinoamericana que adolece muchas veces de posiciones comunes muy elaboradas. Así, encontramos un seguimiento bastante limitado, fragmentado y poco transparente.

La ventaja de los Planes de Acción formales, más allá de si son «largos y subfinanciados» (Graham, 2005), es que constituyen una herramienta para poder exigir la rendición de cuentas. He aquí otro desafío y limitación de muchos procesos multilaterales. De los tres procesos, en principio, el más transparente es el de las Cumbres de las Américas. Tanto las Declaraciones como los Planes de Acción como las Actas de todas las reuniones se encuentran disponibles en el

¹⁶ Unos años antes, Richard Feinberg (1997), una de las personas que más trabajó en la Administración norteamericana para que se iniciara el proceso, publicó un libro donde analiza cómo surgió, cómo se había evolucionado hasta ese momento y cuáles eran los desafíos para el futuro.

¹⁷ Un proceso que sólo se explica —de forma pública— en el sitio especial de la Cumbre de Madrid (2002): <http://europa.eu.int/comm/world/lac/premadrid.es.htm>.

¹⁸ Los debates y las conclusiones de estas instancias no se difunden públicamente por lo que no es posible conocer su relevancia y eficacia.

sitio de internet de este sistema¹⁹. En el caso de los otros diálogos políticos no es tan fácil encontrar los textos de reuniones ministeriales —especialmente los sectoriales— y es imposible encontrar documentos de reuniones de seguimiento (a diferencia del GRIC).

Ahora bien, esta transparencia no repercute necesariamente en la eficacia de los procesos, pero al menos es un elemento importante de legitimidad. En esta línea, parece evidente que al igual que son necesarios al interior de los Estados, los procesos intergubernamentales también requieren lo que algunos autores llaman la «accountability social» (Perruzotti y Smulovitz, 2002) o el «control ciudadano», es decir, mecanismos de rendición de cuentas ante sus ciudadanos.

En este contexto, un importante elemento a tomar en cuenta es la participación de otros actores, en especial de la sociedad civil. Casi sin excepción, los líderes de estas cumbres proclaman la necesidad de integrar, implicar y fomentar la participación de la sociedad civil en el diálogo político, pero la realidad es que apenas se da en la práctica. O bien la participación es muy incipiente y algo ritualizada (como en las Cumbres Iberoamericanas), es excesivamente apartada de los procesos oficiales de diálogo

político (como en el diálogo eurolatinoamericano) o está muy dividida (entre aquellos que están dispuestos a «cooptarse» a procesos oficiales y los que quieren mantenerse fuera siempre, en el caso de las Cumbres de las Américas)²⁰.

Una dimensión del diálogo político que no se ha estudiado mucho y que podría contribuir a la legitimidad democrática de los procesos es el interparlamentario. Este limitado conocimiento se debe a que esta dimensión ha sido algo subdesarrollada en general (en el caso de la CIN y de las Cumbres hemisféricas), o se ha llevado a cabo de manera separada al diálogo intergubernamental (como en las relaciones eurolatinoamericanas).

Ha sido en el diálogo UE-América Latina donde los órganos parlamentarios han tenido el mayor desarrollo. Incluso, se podría decir que las raíces del actual diálogo habría que buscarlas en las Conferencias Interparlamentarias que se iniciaron en 1972 (véase EP, 2003) —y que se reúnen cada 18 meses—, bastante antes que cualquier esquema actual (el más antiguo sería el Diálogo de San José que data de 1984). Sin embargo, este proceso pareció vivir su periodo de mayor auge en los ochenta, cierto momento de repunte

¹⁹ Véase: <http://www.summit-americas.org/>.

²⁰ Sobre la sociedad civil en el proceso iberoamericano, véase Mallo (2005); en el proceso eurolatinoamericano véanse Freres (2001) y Cecilia Alemany en este mismo volumen; y en las cumbres hemisféricas, véanse Cole (2003) y FLACSO (2004).

para las internacionales políticas, pero desde entonces su relevancia ha bajado notablemente²¹. En efecto, la celebración de Cumbres birregionales tuvo el efecto de opacar este foro interlegislativo. Por ello, en una reunión antes de la Cumbre de Guadalajara, parlamentarios de ambas regiones propusieron reforzar mecanismos institucionales de asociación birregional, destacando la creación de una asamblea transatlántica eurolatinoamericana²². Los gobiernos no prestaron mucha atención a esta demanda, aunque la incluyeron en la Declaración de Viena en mayo de 2005. Pocos meses después los parlamentos europeo, andino, centroamericano y latinoamericano aprobaron el Acta Constitutiva de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (APELA), en Cartagena de Indias, Colombia. Se celebró el primer plenario en noviembre de 2006 en Bruselas que tuvo como resultado principal la elaboración del Acta Constitutiva (APELA, 2006). Dicha Acta establece el foro como «la institución parlamentaria de la Asociación Birregional» con competencia para debatir todos los temas relevantes y emitir opiniones. También acuerda una composición paritaria entre el Parlamento Europeo y parlamentos de integración latinoamericana, con una reunión anual.

En los otros dos esquemas, el ámbito parlamentario es mucho más reciente, pero no necesariamente menos desarrollado. En el caso hemisférico, se creó el Foro Interamericano Parlamentario (FIPA) en 2001 en Ottawa, Canadá. Está organizado en asambleas plenarias, un Comité Ejecutivo y grupos de trabajo, y desde 2006 su secretaría permanente tiene oficina propia. A diferencia del caso eurolatinoamericano (y al igual que el iberoamericano), el FIPA esta compuesto de parlamentos nacionales, y no de parlamentos subregionales o el regional. Como elemento destacable se encuentra el hecho de que haya preparado sus propios informes de seguimiento y valoración de las Cumbres hemisféricas (FIPA, 2005). La agenda, sin embargo, no se limita a la de las Cumbres.

El caso más reciente es el del Foro Parlamentario Iberoamericano (FPI), que se inicia con una reunión en Bilbao en septiembre de 2005, poco antes de la XV Cumbre Iberoamericana. No se formaliza este órgano en esa reunión, pero sí se decide que se celebrará regularmente, varios meses antes de la Cumbre anual. La segunda se celebró en Uruguay los días 25-26 de septiembre y allí se acordaron unos estatutos que deben ser aprobados por todos los parlamentos nacionales antes de entrar en vigor.

²¹ Este comentario se refiere principalmente a cómo se ha percibido el proceso, no si fueron, objetivamente relevantes o no. Es cierto que los gobiernos de ambas regiones se han preocupado de recoger algunas ideas emanadas de las Conferencias Interparlamentarias, pero no estaban plenamente incorporadas en el foro oficial.

²² «Propuestas de los Parlamentos de Integración para dotar de contenido concreto a la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC», Puebla, México, 19 de marzo de 2004.

Queda por ver si esta dimensión parlamentaria del diálogo político en los tres esquemas adquiere fuerza propia o si sus agendas serán determinadas por las Cumbres y otras instancias intergubernamentales, pero parece claro que tiene un papel importante en la legitimización de los procesos.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Este repaso aún incompleto de los tres sistemas de diálogo político permite ver que existen problemas compartidos —i.e., el exceso de retórica y la escasez de recursos para cumplir los compromisos (Whitehead y Barahona, 2005)—, pero también que cada esquema tiene ciertos valores añadidos. Lo cual significa que quizás hay cosas que cada uno puede aprender de los demás, pero en principio, lo más importante de este ejercicio es que todos pueden aprender del conjunto²³. Este esfuerzo de reflexión más amplia es útil en la medida en que se pueden tratar de minimizar esos problemas comunes.

Ahora bien, de este recorrido también se hace evidente que existe un enorme acervo de diálogo político entre los países latinoamericanos y otros países/regiones. Lo que parece lamentable es que no exista ningún esfuerzo sistemáti-

co por parte de instituciones en la región de recoger esta experiencia y transmitirla horizontalmente para lograr una mejor inserción en cada uno de los esquemas.

Al final, los tres son sistemas iniciados y dominados hasta cierto punto por actores externos a América Latina. La Comunidad Iberoamericana parece ser el que menos se acerca a este esquema, pero el dominio de España sigue presente (Sanhueza, 2003), incluso cuando este país haya hecho un esfuerzo continuo por reducir su peso. En cualquier caso, este tema, el que los esquemas sean impulsados fundamentalmente de forma externa parece que está motivando cierto renacer de iniciativas propias de diálogo político en América Latina, como es la Comunidad Sudamericana de Naciones.

En ese sentido, quizás la pregunta más adecuada sería ¿a quién le sirve el diálogo político UE-América Latina? No se pretende insinuar con esto que a América Latina no le interesa para nada, pero quizás no está logrando romper realmente las estructuras asimétricas mediante este tipo de diálogo político. Frente a este problema, la alternativa de diálogos netamente regionales o Sur-Sur pueden ser satisfactorios políticamente, pero quizás no rindan tantos frutos como se esperaría. Así, en la

²³ En esta línea es interesante constatar que el gobierno de Canadá haya encargado varios estudios para analizar la implicación del fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana para el sistema interamericano y para su influencia en América Latina (FOCAL, 2006).

medida en que América Latina está «condenada» a dialogar con la Unión Europea, debe esforzarse más si quiere tener una relación más simétrica, o sea, una Asociación Estratégica (Fazio, 2006).

Por último, frente al pesimismo que puede haber dominado a los analistas después de la Cumbre de Viena, la aprobación por parte de los parlamentos de integración de las dos regiones del Acta de constitución de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana, en agosto de 2006, parece ofrecer alguna señal de esperanza. Es de desear que contribuya a dinamizar el diálogo político bi-regional.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del (dir.) (2005): *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina.
- ASOCIACIÓN DE INVESTIGACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN SOBRE TEMAS IBEROAMERICANOS / AIETI (2000): *Elementos para una Renovada Política Iberoamericana. España y América Latina en el Sistema Internacional*, Madrid, AIETI-Síntesis.
- ASAMBLEA PARLAMENTARIA EURO-LATINOAMERICANA/APELA (2006): «Acta Constitutive de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana», Bruselas, 8 de noviembre (disponible en http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/20061108_brussels/documents/constituentact_es.pdf).
- BARAHONA DE BRITO, Alexandra (2005): *Human Rights and Democracy: A Joint Latin American-European Agenda?* OBREAL/EULARO background papers (disponible en <http://www.obreal.unibo.it/publications.aspx?Action=Data&IdPublication=45>).
- BARBE, Esther (2004): «The Evolution of CFSP Institutions: Where does Democratic Accountability Stand?», *The International Spectator* (Roma), núm. 2/2004, pp. 48-60.
- CAMERON, Fraser (1999): *The Foreign and Security Policy of the European Union. Past, Present and Future*, Sheffield, Sheffield Academic Press.
- COLE, Laurie (2003): «Participación de la sociedad civil en el sistema interamericano. La Organización de Estados Americanos», *Serie de Seguimiento de las Cumbres de las Américas*, núm. 2, junio, FOCAL (Ottawa).
- COMISIÓN EUROPEA (2005): *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación Reforzada entre la Unión Europea y América Latina». Estrategia para una Asociación Reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (Bruselas, 8.12.2005 [COM (2005) 636 final]).
- CONSEJO DE LIDERAZGO PARA LAS CUMBRES INTERAMERICANAS (1999): «Conociendo a Fondo las Cumbres: Evaluación de la Cumbre de las Américas en Santiago y sus Consecuencias», *Síntesis*, núm. 31/32, enero-diciembre, pp. 75-91.
- EUROPEAN PARLIAMENT/EP (2003): *Briefing Note on Interparliamentary Cooperation*

- between the European Union and Latin America (1974-2003)*, Luxemburgo, Parlamento Europeo (http://www.europarl.europa.eu/delegations/noneneurope/latin-america/parlatino/ficha_en.pdf).
- FAZIO, Hugo (2006) *Unión Europea y América Latina: ¿Interacciones en Lugar de Relaciones?*, OBREAL/EULARO *Specialist Papers 2006*, Bogotá.
- FEINBERG, Richard (1997): *Summitry in the Americas. A Progress Report*. Washington, DC, Institute for International Economics.
- (2004): «Mandatos incumplidos en el Hemisferio Occidental», *Serie de Seguimiento de las Cumbres de las Américas*, núm. 3, junio, FOCAL (Ottawa).
- FLACSO/FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES (2004): «Informe final. Seminario internacional: Proceso de Cumbres: Gobernabilidad, Seguridad y Participación de las Organizaciones de la Sociedad Civil», Santiago de Chile, mayo, FLACSO-Chile.
- FOCAL/FUNDACIÓN CANADIENSE PARA LAS AMÉRICAS (2006): *Strengthening of the Ibero-American Conference: Likely Impact on the Inter-American System and Canada's Influence in the Americas*, marzo, FOCAL, Ottawa.
- FORO INTERPARLAMENTARIO DE LAS AMÉRICAS/FIPA (2005): «From Québec City to Mar de Plata: Progress by the Inter-Parliamentary Forum of the Americas. Report submitted to the Heads of State and Government of the Americas», Mar de Plata, Argentina (www.e-fipa.org).
- FRANKEL, Ken y GRAHAM, John (2005): «The Summit of the Americas has Peaked», *The Ottawa Citizen*, 4 de octubre (disponible en <http://www.focal.ca/pdf/Summit05oped.pdf>).
- FRERES, Christian (2000): «Las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe después de la Cumbre de Río: una visión desde Europa», en C. Moneta (dir.), *El laberinto económico. La agenda de América Latina y el Caribe ante la crisis financiera internacional*, Corregidor, Buenos Aires, pp. 231-275.
- (2001): «Las organizaciones cívicas y los académicos en las relaciones Unión Europea-América Latina», *Afers Internacionals* (Barcelona), núm. 54-55, noviembre, pp. 49-64.
- (2005): «La corta historia de las Cumbres», en Celestino del Arenal (dir.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 1-26.
- y SANAHUJA, José Antonio (2005): *Perspectivas de las relaciones Unión Europea-América Latina. Hacia una nueva estrategia*. Informe para la DG Relex, Comisión Europea (disponible en http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/study_2004.htm).
- y — (eds.) (2006): *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria.
- GARCÍA CASAS, Fernando (2005): «El proceso de institucionalización de las Cumbres Iberoamericanas», en Celestino del Arenal (dir.), *Las Cumbres Iberoamericanas*

- (1991-2005). *Logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 73-105.
- GRAHAM, John (2005): «Mar de Plata: Post Mortem and New Challenges» (mimeo): <http://www.focal.ca/pdf/Mar%20del%20Plata.pdf>.
- (2006): «From the Bleaches», ponencia en Conferencia CIIA/FOCAL, «Why can Canada Really Make a Difference?», abril, Ottawa (en www.focal.ca).
- GRUPO DE TRABAJO CONJUNTO DE CUMBRES (2006): «Informe del Grupo de Trabajo Conjunto de Cumbres. XLV Reunión Ministerial del Grupo de Revisión de la Implementación de Cumbres. Implementación de los Mandatos de la Cuarta Cumbre de las Américas», Washington, DC, OEA.
- INTER-AMERICAN DIALOGUE (2006): *Responding to the Hemisphere's Political Challenges. Report of the Inter-American Dialogue Task Force on the Organization of American States*, Washington, DC, IAD.
- MALLO, Tomás (2005): «Las cumbres y las sociedades iberoamericanas», en C. del Arenal (dir.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 177-197.
- PEÑA, Félix (2005): «La compleja red de Cumbres presidenciales. Reflexiones sobre la diplomacia presidencial multilateral y multiespacial en América del Sur», *América Latina Hoy*, núm. 40, pp. 29-47.
- PERUZZOTTI, Enrique y SMULOVITZ, Catalina (eds.) (2002): *Controlando la política: Ciudadanos y medios en las nuevas democracias*, Buenos Aires, Temas.
- RAMÍREZ, Socorro (1999): «Grupo de Río: Trece años de diálogo político», *Síntesis* (Madrid), núm. 31-32, pp. 141-158.
- ROJAS, Francisco (dir.) (2000a): *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO-Chile.
- (2000b): *Las Cumbres Iberoamericanas. Una mirada global*, Caracas, Nueva Sociedad/FLACSO-Chile.
- SANAHUJA, José Antonio (2005): «Abriendo nuevos caminos: la cooperación iberoamericana, 1001-2005», en Celestino del Arenal (dir.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 143-175.
- SANHUEZA, Raúl (2003): *Las Cumbres Iberoamericanas. ¿Comunidad de naciones o diplomacia clientelar?*, Santiago de Chile, FLACSO-Chile.
- SECRETARÍA DE CUMBRES DE LAS AMÉRICAS (2006): *Recomendaciones de la Sociedad Civil 2002-2006*, Washington, DC, OEA.
- VAN KLAVEREN, Alberto (2001): «El Grupo de Río. Quince Años de Cooperación Política Regional», para el Seminario Comunidad de Democracias «El Papel de las Organizaciones Regionales y Multilaterales en la Defensa y Promoción de la Democracia», OEA, Washington (http://www.sap.oas.org/events/2001/united_states/role_regional/doc/spc_alberto_van_klaveren_spa.pdf).

—(2004): «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina», *Nueva Sociedad* (Caracas), núm. 189, pp. 54-68.

VIÑAS, Ángel (2004): *Al servicio de Europa*, Madrid, Editorial Complutense.

WHITEHEAD, Laurence y BARAHONA DE BRITO (2005): «Las Cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿Haciendo una montaña de un grano de arena?», *América Latina Hoy*, núm. 40, pp.15-27.

ANEXOS

I. Extractos de Documentos de Diálogo Político UE-América Latina

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN AL CONSEJO Y AL PARLAMENTO EUROPEO «UNA ASOCIACIÓN REFORZADA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA» ESTRATEGIA PARA UNA ASOCIACIÓN REFORZADA ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA: PRESENTACIÓN DETALLADA

(Bruselas, 8.12.2005 [COM (2005) 636 final])

...

III. LA ESTRATEGIA

Mediante la presente Comunicación, la Comisión presenta elementos de respuesta y propuestas para dar un nuevo dinamismo a la Asociación entre la UE y América Latina:

(1) Propone intensificar y canalizar el diálogo político.

...

III-1. *Intensificar y definir adecuadamente los objetivos del diálogo político*

Es imprescindible reforzar el diálogo político para aproximar las posiciones de ambas regiones en las cuestiones de interés común. En particular, la Comisión desea que se identifiquen mejor los temas y se adapten más en función de los interlocutores: Cumbres, reuniones ministeriales (con el Grupo de Río, los grupos subregionales incluidos los países del Caribe y los que se benefician de acuerdos de asociación). Un diálogo regular a nivel de altos funcionarios permitiría intercambios informales en los casos en los que se detecte la necesidad de un diálogo político. Para facilitar los debates, es esencial:

- seleccionar un número limitado de temas; por ejemplo, este diálogo podría versar sobre la reforma de las Naciones Unidas, el mante-

nimiento de la paz, la prevención de las crisis y las situaciones de crisis en determinados países de la región;

- preparar el diálogo formal a nivel de Jefes de Estado o ministerial mediante reuniones específicas sobre temas precisos a nivel de altos funcionarios (en formato tipo troika);
- utilizar las reuniones en formato tipo troika de los altos funcionarios para los encuentros informales y periódicos con algunos países;
- continuar y reforzar el diálogo político existente en el marco de los Acuerdos de Asociación UE-México y UE-Chile.

La Comisión recomienda:

- Modular el diálogo político en función de las necesidades, con los interlocutores apropiados, ya sea a nivel birregional, bilateral o subregional, sobre temas muy bien definidos.
- Seleccionar un número limitado de temas.
- Garantizar que el diálogo político se prepara en reuniones de altos funcionarios (en formato tipo troika).
- Organizar regularmente reuniones informales de diálogo político a nivel de altos funcionarios con algunos países según las necesidades.

DECLARACIÓN COMÚN SOBRE EL DIÁLOGO POLÍTICO ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y LA COMUNIDAD ANDINA (30 de junio de 1996)

(http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/decl_rome_es.htm)

...

Objetivos

Teniendo en cuenta las conclusiones adoptadas por el Consejo Europeo de Madrid, los días 15 y 16 de diciembre de 1995, y las adoptadas por el Consejo Presidencial Andino de 10 de marzo de 1996, las partes insisten en su voluntad de reforzar el diálogo político.

Mecanismo de diálogo

Con objeto de institucionalizar y desarrollar el mencionado diálogo político sobre los asuntos birregionales e internacionales de interés común, las partes acuerdan lo siguiente:

- a) cuando convenga, se celebrarán reuniones en Europa entre el Presidente del Consejo Presidencial Andino, la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y el Presidente de la Comisión Europea;
- b) se celebrarán reuniones periódicas, según procedimientos que establecerán las partes al margen de sus diálogos políticos actuales a nivel de Ministros de Asuntos Exteriores;
- c) se celebrarán reuniones al nivel correspondiente, siempre que lo requieran las circunstancias, con objeto de examinar con más detalle los asuntos de interés común.

ACUERDO DE DIÁLOGO POLÍTICO Y COOPERACIÓN ENTRE LA COMUNIDAD EUROPEA Y SUS ESTADOS MIEMBROS, POR UNA PARTE, Y LA COMUNIDAD ANDINA Y SUS PAÍSES MIEMBROS

(BOLIVIA, COLOMBIA, ECUADOR, PERÚ Y VENEZUELA), POR OTRA PARTE

(firmado en Roma, 15 de diciembre de 2003)

(http://europa.eu.int/comm/external_relations/andean/doc/pdca_1203_es.pdf)

...

TÍTULO II
DIÁLOGO POLÍTICO
ARTÍCULO 3
Objetivos

- 1. Las Partes acuerdan intensificar su diálogo político periódico sobre la base de los principios establecidos en el Acuerdo Marco de Cooperación de 1993 y la Declaración de Roma de 1996 entre las Partes.
- 2. Las Partes acuerdan que el diálogo político abarcará todos los aspectos de interés

mutuo y cualesquiera otros asuntos internacionales. Preparará el camino para nuevas iniciativas destinadas a lograr objetivos comunes y establecer una base común en ámbitos como la seguridad, el desarrollo y la estabilidad regionales, la prevención y la resolución de conflictos, los derechos humanos, las maneras de fortalecer el gobierno democrático, la lucha contra la corrupción, el desarrollo sostenible, la migración ilegal, la lucha contra el terrorismo y el problema mundial de las

drogas ilícitas, incluidos los precursores químicos, el blanqueo de activos y el tráfico de armas ligeras y de pequeño calibre en todos sus aspectos. Sentará también una base propicia para la toma de iniciativas y apoyará los esfuerzos de elaboración de iniciativas, incluida la cooperación, y actuaciones en toda la región latinoamericana.

3. Las Partes acuerdan que el diálogo político permitirá un amplio intercambio de información y servirá de foro para iniciativas conjuntas a nivel internacional.

ARTÍCULO 4 Mecanismos

4. Las Partes acuerdan que su diálogo político se efectuará: a) cuando proceda y por

acuerdo de ambas Partes, a nivel de los Jefes de Estado o de Gobierno; b) a nivel ministerial; c) a nivel de altos funcionarios; d) a nivel de los servicios competentes; y aprovechará al máximo los canales diplomáticos.

ARTÍCULO 5

Cooperación en materia de política exterior y de seguridad

En la medida de lo posible, las Partes cooperarán en materia de política exterior y de seguridad, coordinarán sus posiciones y adoptarán iniciativas conjuntas en los foros internacionales adecuados.

II. Información sobre distintos foros de diálogo

Foro de diálogo político (DP)	Fecha de creación	Cumbres (posteriores a primera)	Membresía
UE-AL	1984- San José 1990- UE-G. Río 1999-I Cumbre (Río)	II (2002) III (2004) IV (2006)	<i>58 naciones</i> Dual: 1) UE-G. Río: UE y países de G. Río 2) Cumbres: se extienden a Caribe *Cuba es miembro
Comunidad Iberoamericana	1991- I Cumbre (Guadalajara)	II (1992) III (1993) IV (1994) V (1995) VI (1996) VII (1997) VIII (1998) IX (1999) X (2000) XI (2001) XII (2002) XIII (2003) XIV (2004) XV (2005) XVI (2006)	<i>22 naciones</i> Todos los países hispanoamericanos además de Brasil, España y Portugal, y a partir de 2005, Andorra. *Cuba es miembro
Cumbres de las Américas	1994-I Cumbre (Miami)	II (1998) III (2001) IV (2005)	<i>34 naciones</i> Estados Unidos, Canadá y todos los países latinoamericanos y caribeños con la excepción de Cuba.

Fuente: Elaboración propia.

político de países latinoamericanos con terceros

	Nivel de institucionalización del diálogo político	Estructura del diálogo político	Participación de actores no-estatales
	<ul style="list-style-type: none"> —DP es regular pero la institucionalidad para el seguimiento de las Cumbres es limitada (Grupo birregional). —Seguimiento de reuniones ministeriales y diálogos especializados es más institucionalizado. 	<ul style="list-style-type: none"> —Reuniones ministeriales UE-G. Río cada 1-2 años. —Cumbres cada 2-3 años, rotando entre una región y la otra. 	<ul style="list-style-type: none"> —UE apoya foros de sociedad civil (CES y ONG), de académicos y otros actores alrededor de las Cumbres. —Se han celebrado consultas cívicas de manera irregular para distintos diálogos (CAN, MERCOSUR, etc.). —Conferencias Interparlamentarias, desde 1972; en 2006 se establece Asamblea UE-América Latina.
	<ul style="list-style-type: none"> —DP limitado a las Cumbres fundamentalmente, aunque existen diálogos bilaterales complementarios, que de alguna manera se enmarcan en el proceso CIN. —No está claro qué papel tendrá la SEGIB en la institucionalización del DP. 	<ul style="list-style-type: none"> —Las Cumbres se encuentran al centro del DP. —Reuniones ministeriales se organizan como parte del proceso de preparación de Cumbres, de las cuales deben salir nuevas iniciativas. —Secretaría Pro Tempore organiza las cumbres y actúa de representación durante el año de la Cumbre. —Grupo de Coordinadores de Cooperación es entidad intergubernamental para preparar Cumbres y donde existe cierto DP en este ámbito. —SECIB/SEGIB: órgano de seguimiento de compromisos de las Cumbres y de coordinación de los programas de cooperación. Apoya reuniones de Coordinadores. 	<ul style="list-style-type: none"> —Solo de manera formal a partir de la Cumbre de Salamanca (2005), y queda por ver si se institucionaliza: foros cívico y empresarial. —Desde hace años medios de comunicación organización seminario paralelo. —En 2005 se inaugura Foro Parlamentario Iberoamericano, con carácter de órgano complementario.
	<ul style="list-style-type: none"> —DP en las Cumbres y en el seno de la OEA está bastante institucionalizado. En el primer caso muy centrado en temas económicos, mientras en el otro en cuestiones más políticas. 	<ul style="list-style-type: none"> —OEA tiene papel de Secretaría del proceso (pero no dispone de muchos recursos para ello). —Cuenta con apoyo de diversos organismos multilaterales que dan asesoría y/o llevan a cabo programas del sistema (GIRC). 	<ul style="list-style-type: none"> —Existen diversos mecanismos gestionados por la OEA para consultas generales y temáticas de las OSC. —Hay diversas plataformas contra Cumbres y especialmente contra el ALCA: ej. Alianza social continental. —Se crea Foro Interamericano Parlamentario en 2001, con secretaría propia desde 2006.

5. EL DIÁLOGO POLÍTICO ANTE LOS CONFLICTOS POLÍTICOS CANDENTES

Rut Diamint

El diálogo entre América Latina y la Unión Europea tiene originariamente algunas ventajas que facilitaron el entendimiento, como es una cultura semejante, compartiendo valores universales que conforma una base común de entendimiento. Sin embargo, no prosperó de la forma esperada, y este código compartido no termina de superar las peculiaridades latinoamericanas.

¿Cuáles han sido los objetivos del diálogo entre regiones? Las opiniones divergen, pero sin duda, los inicios coinciden con el deseo europeo de apuntalar las nacientes democracias latinoamericanas que surgían luego de reiteradas experiencias autoritarias. La influencia europea fue un incentivo positivo para orientar a las nuevas administraciones, crear programas de gobierno afines a la lógica internacional y encaminar las reformas institucionales necesarias.

Sin duda era, y es, un diálogo asimétrico. Una parte representa a un conjunto de Estados estables, asentados políticamente y con una economía dinámica, mientras que del otro lado de la mesa, se alinean una serie de países con limitaciones en todos esos campos. No obstante, ambas partes se benefician del proceso, incorporando una variedad de puntos de vista nacionales y regionales,

que en tiempos de la globalización permite tomar decisiones más acertadas sobre una agenda internacional que es obligadamente compartida.

Algunos actores latinoamericanos desconfiaron de las buenas intenciones de estos mecanismos de acercamiento, otros, criticaron, por el contrario, la intermitencia del interés europeo. Con el tiempo, la vinculación fue creciendo y la agenda de Guadalajara incorporó tres puntos clave: la cohesión social, el multilateralismo efectivo y la profundización de la cooperación interregional, además de propiciar políticas de derechos humanos, desarrollo sostenible, sociedad civil y medio ambiente. A la luz de los tímidos logros concretos, corresponde preguntarse si esta serie de temas no resultó ser demasiado amplia y ambiciosa y terminó siendo un obstáculo en la interlocución.

No se pueden unificar las expectativas con las cuales, cada uno de los países latinoamericanos concurren a los diferentes diálogos, pero parece prevalecer una sensación de desencanto. Eso mismo incluso se refleja en el informe, sobre una asociación entre la Unión Europea y América Latina¹, donde se «deplora» el hecho de que la Comisión haya fracasado en «producir propuestas específicas para la Cumbre» e insta al Consejo a adoptar medidas específicas para Latinoamérica lo más pronto posible².

¹ Informe 2005/2241(INI). La versión borrador del informe, del 19/01/2006, está disponible en http://www.europarl.eu.int/meetdocs/2004_2009/documents/pr/598/598579/598579en.pdf.

² *Idem*.

Es necesario recordar que el diálogo no significa por sí mismo la ausencia de tensiones. Las experiencias nacionales latinoamericanas de diálogo político son, en realidad, experiencias de conflicto. Las mesas de diálogo surgieron para generar una base de tolerancia entre sectores que mantenían notables distancias, como se reconoce en los casos de Guatemala, El Salvador o Chile. El diálogo era el primer puente para reconciliar a enemigos históricos.

Ese no fue el caso del diálogo con los europeos. Estas eran consultas amistosas, sin embargo, al intentar concretar acuerdos, aparecieron las diferencias. En la retórica del diálogo quedó expresado que hay una asociación estratégica, pero sin un plan estratégico. Pese a que existan discrepancias, el diálogo político es siempre positivo: produce una educación antiautoritaria. El entendimiento con actores que tienen distintos estilos, opiniones e intereses, en un marco acordado de discusión, demuestra que la democracia es por esencia un mecanismo de negociación de diferencias.

Y en este tema, Europa tiene considerables aportes para la nuestra región, sobre todo en el perfil señalado por Esther Barbé cuando habla de Europa como potencia civil, exportando los valores de una zona de paz, de carácter diferente al

poderío norteamericano, y al mismo tiempo, exponiendo una alianza económica exitosa³. En nuestra región, forzar al cumplimiento de normas es siempre un objetivo positivo. Pero también es necesario reconocer lo que señaló Jan Petersen, aunque para otro contexto, cuando en una conferencia en la Universidad de Oxford, advirtió que más que un «clash of civilization» hay un «clash of perceptions» polemizando con la errónea visión de Huntington.

No desconocemos que los movimientos políticos de los últimos años pueden ser desconcertantes. No obstante, hay que aceptar que la mayoría de ellos no puede encasillarse en los rótulos tradicionales de populismo, izquierda o nacionalismo. Y además, ninguno de los líderes políticos latinoamericanos por más idiosincrásicos que sean, rehúsan de la legitimidad democrática. Por ello, hay que analizar con más detalle las experiencias actuales. Por ejemplo, la disputa venezolana de poder tiene efectos negativos regionales. Los discursos del Presidente Chávez generan un conflicto que muchos países de la región no quieren incorporar a sus agendas externas, con reglas de juego poco democráticas y con reaseguros (el petróleo) que la mayoría de los Estados no tiene como carta de negociación. Su extrema vocación en construir una nueva hegemonía puede ser contraria a los intereses euro-

³ Esther Barbé, *La seguridad en la nueva Europa*, Los libros de la Catarata, Madrid, 1995, pp. 99-101; y «La PESC: Desafíos políticos y límites institucionales», en Esther Barbé (coord.), *Política exterior europea*, Editorial Ariel, Barcelona, 2000, p. 111.

peos. Pero castigar a Venezuela con una política de aislamiento tal vez conduzca a una acentuación de sus rasgos antidemocráticos.

Europa ha sido muy tibia a la hora de «percibir» estos costos. Como señala Susanne Gratius, la Comunidad Iberoamericana no se rige por claros criterios políticos de respeto a la democracia y el buen gobierno⁴. Cuando hay negocios de por medio, el *soft power*, la supremacía de los valores, se evapora rápidamente. Esa borrosidad de la percepción también se dio en el proceso electoral en Bolivia, aunque últimamente parece haber una variación de las percepciones sobre una realidad que no puede asimilarse a ninguna de las categorías teóricas de la ciencia política.

Otro aspecto en el que el *soft power* europeo no tuvo el peso elemental es en la búsqueda de una adhesión universal al Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional un incentivo que puede dar sus frutos ante algunas pretensiones autoritarias de varios líderes latinoamericanos. Guatemala, El Salvador, Nicaragua, no lo han firmado, Costa Rica y Chile, no lo han ratificado.

El tema de los derechos humanos y de los derechos civiles es una deuda inmensa en la mayoría de los países lati-

noamericanos, en donde el establecimiento de pautas de trabajo con Europa puede tener efectos muy demostrativos para el equilibrio democrático. Por ejemplo, acciones de la Unión Europea para crear condiciones de género más equilibradas o para reforzar las libertades civiles básicas como la de expresión, garantizando la crítica y la tolerancia de los medios de prensa, son entre otras, expresiones de potencialidad civil que no han sido debidamente impulsadas.

Asimismo, la intervención más activa de los parlamentos puede dar un mayor impulso político al diálogo. El vicepresidente de la Delegación para las Relaciones con MERCOSUR, José Ignacio Salasfranca propuso la redacción de una «Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad», la creación de un «Centro Birregional de Prevención de Conflictos» (que tendría sede en América Latina)⁵, una Asamblea Transatlántica Euro-Latinoamericana y una Secretaría Permanente, con el objetivo de mantener actualizado el diálogo político ministerial y de buscar sistemáticamente el consenso sobre diversos temas entre ambas partes⁶. Evocando la inherente debilidad de los congresos latinoamericanos, es un objetivo importante incentivar la diplomacia parlamentaria, que es otro mecanismo que ampliará el juego democrático en las Américas.

⁴ Susanne Gratius, «La Cumbre Iberoamericana de Salamanca: ¿de una comunidad cultural a una alianza política?», *Documentos FRIDE*, Madrid, noviembre de 2005.

⁵ Luego volveremos a referirnos a este tema.

⁶ La versión borrador del informe, del 19/01/2006, está disponible en http://www.europarl.eu.int/meet-docs/2004_2009/documents/pr/598/598579/598579en.pdf.

Recientemente, el presidente de la Comisión de Representantes Permanentes del MERCOSUR, el argentino Carlos Álvarez, expresó sus proyectos destinados a «bruselizar» la ciudad Montevideo (sede de la Secretaría General del MERCOSUR), dotándola de más institucionalidad. Uno de los primeros pasos en esa dirección estaría dado por la creación de una Escuela Regional de la Administración Pública para formar funcionarios de alto nivel, ante el fracaso del CEFIR.

Todas estas iniciativas estimuladas por la potencia civil no toleran un doble estándar en el diálogo, pues ese poder moral ajustado a la defensa de la democracia y de la paz, la estabilidad, el respeto de los derechos humanos, la primacía del estado de derecho y la seguridad mutua, no puede desvirtuarse por los intereses y las necesidades comerciales. Beneficios económicos, por ejemplo, de empresas del sector defensa, pueden enturbiar la visión sobre el predominio de valores sobre las conveniencias lucrativas.

También el concepto de seguridad humana que también figura como uno de los objetivos de la cumbre Unión Europea-América Latina. La seguridad humana incluye la protección de amenazas crónicas como el hambre, las epidemias, la agresión al medio ambiente y la represión. La agenda de seguridad humana busca ocuparse de una serie de amenazas para el resguardo y la seguridad de la gente, protegiendo los derechos humanos, y asegurando

una paz y estabilidad como prerrequisito para un desarrollo humano sustentable.

O sea que, por un lado, esa agenda incluye cuestiones de orden social, y que por lo tanto parece tender a una concepción democratizadora y humana, pero por otro lado, esta ampliación hacia temas sociales puede conducir a una remilitarización en países que mantienen déficit en la administración de las políticas de defensa y en la solución de la cuestión cívico-militar. Por eso, la seguridad humana debe ir acompañada de una reforma del sector seguridad que otorgue mayor intervención a los actores sociales en la definición de las amenazas, y que implante normas democráticas en la ejecución de las actividades de defensa.

II

Simultáneamente, vemos reactivación de las soluciones latinoamericanas a los problemas latinoamericanos. Haití es el caso paradigmático. Se estableció un mecanismo informal entre los países latinoamericanos operantes en la MINUSTAH, con el objetivo de compartir criterios y propiciar soluciones. Esta nueva «Contadora» intenta demostrar que las democracias latinoamericanas han madurado lo suficiente como para hacerse cargo de las respuestas a sus propias debilidades. Sus propuestas se orientan a promover un diálogo sin exclusiones

y facilitar la formación de consensos entre los diversos grupos políticos en Haití.

Esta acción en función de valores también se reprodujo en Bolivia, en donde hubo un trabajo solidario y responsable, especialmente de Brasil y Argentina, para acompañar el proceso electoral. Chile no tuvo duda en asumir los requisitos legales ante la sorpresiva aparición de Fujimori, requerido legalmente por Perú. La capacidad de quebrar un consenso de las potencias en Cancún, a través de la articulación de intereses en el Grupo 22 sorprendió a los europeos. Ante el intento de golpe en Venezuela, en 2002, el MERCOSUR primero y la OEA en segundo término, reafirmaron las cláusulas democráticas de los acuerdos subregionales y hemisféricos. Esta herramienta había sido propuesta por Argentina en el primer acuerdo de cooperación comercial y económica suscrito entre la Unión Europea y Argentina, a petición de la propia Argentina, y fue incorporado al resto de los acuerdos de tercera generación suscritos posteriormente con Latinoamérica, con la única excepción de México.

Por cierto, Cuba no ha sido motivo de preocupación de los líderes latinoamericanos, pese a que un trabajo cooperativo podría ser de gran utilidad en la siempre postergada sucesión de Fidel Castro. Evitaría una mayor intervención norteamericana en los destinos de la isla, fundamentadas en las experiencias latinoamericanas de construcción de un

nuevo régimen político. No obstante, ese nuevo rol mediador intralatinoamericano no es un impedimento para que la Unión Europea mantenga una agenda profusa con la región. Pero esta agenda tiene que centrarse en algunos temas concretos, en los que la cooperación económica cumple un papel central. La estabilidad política, el control de la violencia social, las expectativas de progreso, todos dependen en gran medida de la viabilidad económica. América Latina aún no puede sostener una competencia en términos iguales con Europa. Y por cierto, no es que Europa tenga que perdonar gentilmente la corrupción y el despilfarro de muchos gobiernos latinoamericanos. Pero especialmente el tema de los subsidios agrícolas enturbia cualquier diálogo bienintencionado.

Por ello, la institucionalización del diálogo es un avance eficaz. Esto es aún más relevante en el caso del MERCOSUR, pues, a diferencia de otros mecanismos regionales, el acuerdo adolece de un notorio déficit organizacional. Muchos de estos mecanismos *ad hoc* no propician la formalización de los acuerdos, no generan obligaciones, no estipulan plazos, y por supuesto, no aparejan sanciones. Por otra parte, las falencias en la gestión de políticas son corregidas, al menos levemente, cuando existen obligaciones institucionalizadas que exigen el cumplimiento de compromisos asumidos.

Enrique de la Torre recuerda los orígenes de la OECD, evocando el papel dinamizador que tuvo el Plan Marshall para

la recuperación europea. Entre otros temas, cita por ejemplo, la Agencia de Productividad Europea, financiada principalmente por los Estados Unidos, que contribuyó eficazmente al avance tecnológico de los socios occidentales. De la Torre valora los intercambios técnicos en los comités de la OECD, y la capacitación en los programas SIGMA, cuya finalidad es la construcción de modernos sistemas de gobierno y el mejoramiento de las instituciones públicas⁷. Estas experiencias, en una lógica similar a la del Plan Marshall, sería un importante aporte de la Unión Europea a la estructura gubernamental latinoamericana.

Aunque es prematuro, pues está primero la institucionalización, los mecanismos de diálogo deben incentivar una mayor presencia de la sociedad civil. Actores importantes sociales que podrían fortalecer los procesos de comunicación e integración están relativamente ausentes, sobre todo del lado latinoamericano. Pese a que ya estaba consensuado en las reformas de tercera generación, en este campo no se avanzó demasiado.

Kofi Annan, en un discurso reciente, llama a incluir en el diálogo a más actores. Además de académicos, diplomáticos y políticos propone reunir a artistas, cam-

peones deportivos, personas que generan respeto y atención⁸. Si bien es en las áreas no tradicionales donde se han logrado más avances, como en cultura y educación, la pertenencia social al diálogo es un vacío en la relación. La participación más directa de la sociedad crea lazos fraternos, otorgando legitimidad a los acuerdos entre gobiernos.

III

Si dejamos de lado las negociaciones comerciales, que tienden a ser más competitivas, hay marcos en los que se podría avanzar más, acordando sobre normas que favorecen la democracia y que tienen menores desventajas en el proceso de entendimiento. Esas reglas inciden directamente en disminuir los conflictos políticos candentes. José Javier Fernández Fernández propuso en un interesante trabajo, la creación de una Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, para llenar los vacíos existentes en materia de seguridad, defensa y cuestiones cívico-militares⁹. La carta debe incluir también una cooperación efectiva en materia de medidas de fomento de la seguridad internacional y de promoción de la confianza y seguridad entre Estados, que podría ar-

⁷ Enrique de la Torre, «La OCDE: Un faro de Occidente para un mundo en transición», *Agenda Internacional*, Buenos Aires, septiembre-octubre-noviembre de 2005, año 2, núm. 6, pp. 57-58 y 65.

⁸ UN WIRE, 27 de febrero de 2006.

⁹ José Javier Fernández Fernández, «Un grito en favor del refuerzo de la asociación política y social birregional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina», en *Paz y seguridad, democracia y desarrollo en el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina*, México, 2005.

ticularse por medio de un Centro Birregional de Prevención de Conflictos a establecer en América Latina.

Si algunas de estas propuestas se hubieran viabilizado, los procesos democráticos habrían tenido mejoras sustanciales. Las fuerzas armadas en América Latina no aceptan las supervisiones sobre su propio mundo. Si bien es cierto que no se vislumbran golpes de estado tradicionales, hemos visto, con preocupación, una proliferación de líderes militares, que aparecen luego de rebeliones anticonstitucionales. No provienen de partidos políticos, no tienen disciplinas democráticas, y cuando llegan al poder, fracasan estrepitosamente, o construyen su poder utilizando a las fuerzas armadas como partido de gobierno. Estos procesos son un retroceso democrático, que un código de conducta similar al que propone Fernández, podría evitar. Sin embargo, para ser francos, algunos países de Europa prefieren colocar sus productos de la industria de defensa sin atender a los comportamientos democráticos de las naciones latinoamericanas. A largo plazo, ésta es una pésima inversión.

Ninguno de los conflictos remanentes en América Latina desembocará en una guerra. Pero las crisis sociales internas crean focos de inestabilidad internacional. Durante estos años de democracia, la gobernabilidad fue puesta en cuestión en numerosas ocasiones. Argenti-

na, Brasil, Ecuador, Guatemala, Perú, pasaron por finales accidentados de sus gobiernos. Sentenciar a algunos países como «estados fallidos» es alejarlos más de las instancias de cooperación que, por otra parte, contribuyen a evitar la profundización de las crisis. La estabilidad interna es un objetivo de la alianza estratégica. Sin embargo, no hay un modelo único de desarrollo de la democracia, de la economía, o de la agenda social. La oportunidad y la conformidad tienen que ser motivo de análisis conjuntos bilaterales y entre ambas regiones.

Se señala que Colombia exporta tensiones. Pero en realidad la regionalización del conflicto colombiano debe atribuirse más a las propias debilidades políticas de cada uno de los países vecinos y sus falencias para proveer seguridad a sus ciudadanos. En vez de plantear soluciones cooperativas, los Estados de la región escudan sus propios problemas de inestabilidad en el supuesto derrame de inseguridad, producto de la crisis en Colombia. Si seguimos la lógica de Buzan y Wæver, la seguridad de las naciones andinas conforma un complejo regional que lleva a considerar la seguridad en relación con los problemas de los otros Estados¹⁰. Esto es válido tanto para las percepciones de amenaza como para la búsqueda de soluciones.

Hoy hay un conflicto inesperado entre Argentina y Uruguay. Es un claro con-

¹⁰ Buzan y Wæver, *Regions and Power*, Cambridge University Press, Cambridge, 2003, p. 44.

flicto transfronterizo en el que existen acuerdos legales regulatorios, pero que no se han cumplido. Peor, hay vacíos legales que permiten que empresas europeas instalen empresas bajo condiciones que serían inaceptables para el territorio europeo. Asimismo, la respuesta de la sociedad argentina atenta contra uno de los principios básicos del MERCOSUR y de los procesos de liberalización económica: la libre transitabilidad. Estos bloqueos masivos en Argentina, que también sucedieron en Bolivia y Ecuador, generan pérdidas económicas importantes y alejan los atractivos de inversiones extranjeras. Este es un conflicto candente, en el cual la solución no pasa por los actores europeos, sino por un diálogo entre ambos presidentes conosureños. Pero la UE podría prevenir conflictos de este tipo si sancionara a las empresas que utilizan en el Tercer Mundo tecnologías prohibidas en su propio territorio.

Casi todos los países latinoamericanos han asumido el compromiso de contribuir a la paz global por medio de la participación en misiones de paz. Si bien hay grandes ausentes como México, Colombia y Venezuela, son varios los países que han adoptado el modelo de cooperar con la seguridad global utilizando sus recursos nacionales. Hasta ahora, no hubo una compatibilización de criterios, de entrenamiento, o de gestión de crisis entre América Latina y la Unión Europea.

IV

La gestión de crisis es un instrumento que los europeos han desarrollado y perfeccionado. No sirve copiar modelos, pero seguramente hay lecciones interesantes para nuestros Estados. Algunos podrían contraargumentar que los mecanismos de diálogo no tienen capacidad preventiva, no van delante de los conflictos. Si entendemos que el diálogo político se basa en los valores de la justicia, como factor de estabilidad; que es en definitiva un bien público global, este poder predictivo no sólo evita conflictos, además favorece conductas democráticas. Los intercambios y reflexiones conjuntas afianzan los valores republicanos. Los procesos de comunicación proveen de un mayor entendimiento y transparentan las mutuas aspiraciones de cada actor nacional. El diálogo aleja la violencia.

Como sostiene Laura Baca Olamendi, el diálogo contribuye a equilibrar diferentes posiciones, a evitar la ruptura de las reglas y de los procedimientos, y desde esta óptica, «la política representa el espacio de la presencia común, en dónde pueden surgir, articularse, y ser analizadas cuestiones de interés público desde diferentes perspectivas»¹¹. El diálogo, entonces, es el resultado de un proceso de cooperación y de trabajo conjunto para construir un significado común a los interlocutores.

¹¹ Laura Baca Olamendi, *Diálogo y Democracia*, Instituto Federal Electoral, México, D.F., 2001, p. 5.

Hemos visto que el diálogo transforma el pensamiento colectivo y se constituye como una herramienta para el cambio, adecuando realidades contrastantes en un lenguaje común. Lo que hace más potente al diálogo es su facultad para superar la desconfianza y potenciar las coincidencias. Pero para que estas rondas de debate no defrauden, tienen que ofrecer respuestas, sumar valor. Nuevos encuentros de Jefes de Gobierno sin resultados concretos producirán un desgaste que en un plazo mediano darán lugar a una *rutinización* de encuentros presidenciales.

Algunos especialistas formularon críticas a estos procesos de interrelación que marchan a dos velocidades: una asociación preferencial con los Estados dinámicos de la región y un vínculo débil con las naciones más desfavorecidas. Son preocupaciones genuinas, pero también pueden ser erradas. En los años recientes, acciones unilaterales de un país impactaron positivamente en el otro. Un ejemplo claro de eso son los pasos dados por Argentina a inicios de los años noventa para regularizar su situación nuclear. Ello condujo a negociaciones bilaterales, regionales, y globales e impulsó a otros Estados de la región a avanzar en el cumplimiento de las normas existentes. De forma similar, buenas prácticas que se acuerden con las naciones que presentan atractivos económicos más importantes, pueden ser un aliciente para generar modificaciones en otros Estados o regiones. Ello, por cierto, depende en gran medida de

la vocación de solidaridad regional que tengan los países latinoamericanos. En la medida que entiendan que el progreso de los vecinos conlleva el progreso propio, estas vanguardias no serán *free riders* en la negociación con los europeos, algo que la UE debe francamente desalentar.

Por otra parte, en tiempos en que la mayor potencia mundial obliga a asumir una posición asentada en una contradicción falsa, «con ellos o con nosotros» ante una virtual guerra terrorista global, el rol europeo es esencial para seguir desarrollando y fortaleciendo los valores democráticos. Vale acotar que las naciones latinoamericanas coinciden totalmente con los principios europeos frente al terrorismo. En junio de 2002 los Ministros de Asuntos Exteriores de la UE incluyeron a las FARC en el listado de entidades sujetas a medidas restrictivas por parte de la UE, dentro de su campaña antiterrorista. Europa se mostró reticente a aceptar la ayuda militar como solicitaba el presidente Uribe, y se inclinó por demandar el respeto a los derechos humanos, temiendo que la impunidad se cambie por la efectividad en el combate a la guerrilla. Si bien la UE impulsa restablecer el imperio de la ley e incrementar la cohesión social y la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno, no hizo esfuerzos por incluir a los países latinoamericanos en las negociaciones bilaterales.

Hay un valor simbólico importante en la asociación estratégica entre ambas re-

giones. Sin desmerecer la importancia del renovado regionalismo latinoamericano, el diálogo entre la Unión Europea y América Latina tiene por delante el desafío y la responsabilidad de expandir las democracias. Y sin duda, los beneficios serán amplios y para todos. Para ello, Europa no puede quedarse sólo con el valor simbólico, sin promover acciones decisivas en el mejoramiento de las democracias y la calidad de vida de los habitantes latinoamericanos. Esto presenta un dilema: ¿Cuánta intervención es aceptable sin percibirse como intromisión? Sin duda es un riesgo, que

desalienta sobre todo por los discursos nacionalistas de varios dirigentes de la región. Pero una relación retórica o tibiana nos deja expuestos a las brutales políticas bilaterales norteamericanas, que como se ha visto en el tema del ALCA y en los acuerdos de libre comercio negociados país por país, resta a la ya débil capacidad de negociación latinoamericana, el poco peso que logra en la escena internacional. Consecuencias que probablemente la Unión Europea no quiera eludir, especialmente, si es verdadero su compromiso con una diplomacia abierta y equitativa.

6. MÁS ALLÁ DEL INTERREGIONALISMO: EL FUTURO DE LAS RELACIONES ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Günther Maihold

«Un formato en busca de sustancia»: esta expresión podría ser la fórmula más adecuada para describir el estado actual de las relaciones eurolatinoamericanas¹. Con los resultados de la última Cumbre, celebrada el 11 y 12 de mayo de 2006 en Viena, no se vislumbran grandes avances para el diálogo birregional, aunque se acordó iniciar la negociación con los países centroamericanos para la firma de un Acuerdo de Asociación con la UE². La preocupación entre los encargados de la relación eurolatinoamericana en los respectivos gobiernos, era que el encuentro de Viena pudiera convertirse en otra Cumbre con pocos resultados tangibles. Ello no se ha hecho realidad, aunque siguen abiertas muchas cuestiones de fondo sobre el futuro de la relación birregional. Esta situación conecta con la retórica de Europa y América Latina como «aliados naturales», pero en América Latina esa idea corresponde, más bien, a la percepción de una esperanza frustrada³, que ya no puede alimentarse de la expectativa de una convergencia natural, casi automática, entre las dos regiones⁴. La diplomacia de Cumbres parece haber llegado a su fin con la ampliación de la Unión Europea, que llevó diez presiden-

tes adicionales a la mesa de negociación, sin que se hayan producido los avances deseados. Es desde este punto de vista que habrá que discutirse el rumbo que tendrán que tomar en el futuro tanto el formato como los contenidos de las relaciones birregionales, para que no se caiga en la trampa de un desinterés creciente por la inoperatividad de los mecanismos y la ausencia de cumplimiento de las expectativas.

LA CUARTA CUMBRE EURO-LATINOAMERICANA EN VIENA: ¿NUEVA CUMBRE O CUMBRE NUEVA?

En la edición más reciente de las cumbres birregionales entre Europa, América Latina y el Caribe, celebrada en Viena, la ampliación de los espacios en el manejo de la dramaturgia del proceso de Cumbres se puede valorar como un asunto central. La celebración del primer Foro de Negocios eurolatinoamericano y de una Cumbre alternativa («Encuentro social enlazando alternativas»), a la que también asistieron los presidentes de Bolivia y Venezuela y el Vicepresidente de

¹ Véase respecto al proceso iberoamericano: Luis Felipe de Seixas Corrêa, «As Conferencias de Cúpula IberoAmericanas: um formato em busca de substancia», en Gelson Fonseca Jr. y Sergio Nabuco de Castro (orgs.), *Temas de política externa brasileira II*, vol. I, São Paulo/Brasília, FUNAG/IPRI, 1994, pp.147-165.

² Con respecto a los resultados de la Cumbre de Viena véase Günther Maihold, «La Cumbre de Viena entre América Latina/Caribe y la UE: el éxito relativo de un encuentro de bajas expectativas», Madrid: Real Instituto Elcano (*ARI*, núm. 602006) 2006, S. 1-7 así como FRIDE, *La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena*, Madrid: Democracia «en contexto», núm. 2, 2006, S.1-8.

³ Jorge Heine, «¿Cooperación o divergencia? Hacia una nueva agenda en las relaciones europeo-latinoamericanas», en *Estudios Internacionales*, Santiago, vol. 24/1999, p. 121.

⁴ Heine, *op. cit.*, p. 153.

Cuba, dieron un acento diferente a la ya rutinaria Diplomacia de Cumbres. Siguiendo el ejemplo que el mismo presidente venezolano ya había orquestado en la Cumbre de las Américas en Mar de Plata (Argentina) al vincular el encuentro oficial con su participación en la cumbre alternativa, y servir de esta manera a dos agendas contradictorias, se ha hecho evidente que la escenificación política se ha vuelto un elemento central; esto también se debe, en gran medida, a la pérdida de intimidad entre los mismos presidentes, ya que apenas logran entablar conversaciones (más allá de sus encuentros bilaterales) en grupos de trabajo, un formato que ya había sido puesto en práctica por vez primera en la anterior Cumbre de Guadalajara (México) de 2004. A raíz del interés de los mandatarios de Bolivia, Cuba y Venezuela de influir sobre los sectores alternativos y tener presencia en los medios de comunicación, se ha establecido una nueva «agenda doble» de cumbres (oficiales y alternativas). Esta intención también supone, para la parte europea, que es necesario meditar sobre el procedimiento establecido para relacionarse con América Latina: esta nueva característica del proceso eurolatinoamericano implica el replanteamiento del concepto de trabajo de la Diplomacia de Cumbres. El conocido déficit que supone el exceso de voluntarismo político de un «multilateralismo ad hoc» se ha ampliado de tal manera hacia una política de dos espacios y agenda doble, que ya está

desvirtuando y deslegitimando las deliberaciones del proceso de Cumbres. Los acuerdos están perdiendo su, ya de por sí, muy tenue carácter vinculante y se prestan para lecturas y reinterpretaciones contradictorias. Si no se desea que se afirme esta tendencia, habrá que hacer que estas reuniones generen compromisos adquiridos por las partes, y diseñar vías concretas para su ejecución.

Esta nueva dinámica trae consigo un reto adicional para la diplomacia de Cumbres, por el mismo hecho que habrá que considerar un mayor número de actores e intereses por incluir en los futuros encuentros birregionales. Por un lado, esta apertura puede generar una mayor presión para lograr acuerdos y mantener a flote la relación preferencial entre las partes. Por otro lado, habrá que tener claro que el modelo burocrático de manejo de la relación eurolatinoamericana ya no agota las dinámicas de este vínculo. Tal vez, la tan mermada voluntad política de los gobernantes entrará en conflicto con las voluntades sectoriales y monotemáticas de muchos de los grupos de la denominada «sociedad civil». La constatación de que América Latina hoy ya no es una prioridad sustantiva para Europa, y la complejidad que presenta la situación política tanto en América Latina como en la UE, suponen una llamada de atención para asegurar que no se desarticule el proceso entre las dos regiones⁵. La ruptura de la

⁵ Véase, «Hacia una Cumbre Nueva», en Celare (ed.), *De Guadalajara a Viena: Hacia una Cumbre Nueva*, Santiago de Chile, 2005, p. 20 y ss.

unidad interna de América Latina, explícita en la Cumbre de las Américas en Mar de Plata (Argentina), y la interrupción y posterior estancamiento del proceso de ratificación del Tratado Constitucional en la UE reflejan los retos del momento en cada región. La inercia del proceso de las Cumbres y el nuevo entorno competitivo global son los dos elementos que inquietan a los responsables políticos y sugieren la necesidad de dotar a las Cumbres de una agenda política birregional renovada que, para sorpresa del observador, desembocan en una propuesta de extensión de ámbitos, acciones, actores y agendas con la finalidad de que América Latina vuelva a «encandilar» a Europa. A pesar de que la UE no aparezca como actor único en muchos espacios multilaterales, podrían esperarse que una relación preferencial entre las dos regiones generase iniciativas a nivel internacional (sea en una votación conjunta en el ámbito de la ONU o en el uso de la mayoría eurolatinoamericana en el FMI o el Banco Mundial) para lograr mayores niveles de coordinación en posiciones conjuntas. La ausencia de acciones concretas, perceptible para otros actores internacionales, sería una motivación adicional para que se concretase la asociación estratégica birregional⁶. Por lo tanto, sería aconsejable prestar menos atención a la búsqueda de meras coincidencias políticas, y dirigir la atención a aquellos espacios

en los cuales parece ser factible realmente una acción política conjunta. Tal orientación implica ser más restrictivos en la definición de los temas y concentrarse en la agenda de lo posible, para que sea realmente factible el intercambio, la cooperación y el diálogo. Aparte, hay que tener presente que la UE utilizó la relación con América Latina durante muchos años para proyectarse ante el mundo como actor unitario en materia de política exterior⁷, función que hoy en día asume, más bien, la relación europea con Asia. Por otro lado, el proyecto latinoamericano se concibió durante mucho tiempo como un reflejo del propio proceso de integración europea. Para otros, hasta hoy, la relación con Europa es la única que obliga e induce al subcontinente hacia la unidad. Sin embargo, estos móviles se han ido desarticulando en el transcurso del tiempo conforme han aparecido nuevos condicionantes en la política internacional y regional.

El multilateralismo eficaz y la asociación estratégica son los conceptos clave que enmarcan las relaciones políticas entre Europa y América Latina. Éstas han sufrido, en la percepción tanto de los actores políticos como de los observadores académicos, una pérdida de relevancia en la década pasada, de manera que queda en entredicho la tan anhelada «relación preferencial» de América Lati-

⁶ Porfirio Muñoz Ledo, «Lecciones de la Cumbre de Guadalajara», en Celare (ed.), *op. cit.*, p. 81.

⁷ Véase José Antonio Sanahuja, «Mecanismos de cooperación Europa-América Latina», en *Foreign Affairs en español*, verano, 2002, p. 37.

na con Europa, la misma que se encuentra en una nueva situación de competencia ante el surgimiento de China como actor interesado en profundizar su relación con el subcontinente. Sin embargo, esta apreciación no es compartida por la Comisión Europea que, en la comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo adoptada en diciembre de 2005 bajo el título «Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina» afirma:

La Comisión quiere enviar una señal positiva del interés de Europa por la región. Parece existir la percepción, aunque sin fundamento, de que la UE está demasiado absorta en su propia ampliación, en sus relaciones de vecindad o en otras situaciones preocupantes que se producen en otros lugares del mundo. Esta percepción plantea también la cuestión de la visibilidad de la UE sobre el terreno debido a la complejidad de sus estructuras y de sus medios de acción. La Comisión se propone reafirmar que la Asociación con América Latina no es sólo una evidencia, sino también un imperativo en interés de ambas regiones, actualmente y para el futuro. Pero si Europa está dispuesta a aumentar su compromiso hacia América Latina, espera también que ésta corresponda con un fuerte compromiso⁸.

Según esta valoración, la situación actual de la relación birregional se debe a problemas de visibilidad, complejidad y falta de compromiso de las partes, por

lo cual la Comisión recomienda aumentar la percepción de la importancia de la acción europea en América Latina a través de actividades de imagen, del rediseño de los esquemas y de la agenda de consulta política. En este análisis también se otorga gran importancia a la solicitud de pedir mayor coherencia a la contraparte latinoamericana, una petición nada desdeñable desde el punto de vista operativo, pero con graves problemas de análisis de la realidad latinoamericana. Aunque esta iniciativa de la Comisión fue muy oportuna, no se vio reflejado en la declaración final de la cuarta Cumbre entre la UE y América Latina y el Caribe en Viena⁹. Surgen así dudas sobre si esta estrategia para una Asociación reforzada responde a los cambios que se han producido en la relación birregional y en las respectivas contrapartes. Hay que temer, más bien, que los 59 puntos de acuerdo de la Declaración de Viena no van a generar más compromiso que el que se ha derivado de las ya conocidas referencias a la historia y los valores comunes de la cumbres anteriores, sin que se haya logrado avanzar en una reconceptualización de este vínculo, que parece estar desvaneciéndose en la historia.

⁸ Comisión de las Comunidades Europeas: *Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: Presentación detallada*, Bruselas, COM (2005) 636 final 2005, p. 4 (http://europa.eu.int/comm/external_relations/la/doc/com05_636_es.pdf).

⁹ <http://www.eu2006.at/includes/images/EULAC/EU-LACViennaDeclarationES.pdf>.

EL MULTILATERALISMO EFICAZ Y LAS RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS

Con la publicación de la Estrategia Europea de Seguridad bajo el título «Una Europa Segura en un Mundo Mejor» el 12 de diciembre de 2003, el concepto del «multilateralismo eficaz» se ha generalizado en la política exterior europea. En esa misma estrategia de seguridad se define como un instrumento, para «crear una comunidad mundial más fuerte, instituciones internacionales funcionales, y un orden global justo»¹⁰. En el documento final de la última Cumbre Eurolatinoamericana en mayo de 2004 en Guadalajara (México) ya se puede constatar una cierta variación del concepto. Allí se declara en el punto 8: «Afirmamos que un sistema multilateral eficaz es importante sobre la base del derecho internacional y fundamentado en instituciones fuertes y con las Naciones Unidas como centro, para alcanzar la paz, la seguridad internacional, el desarrollo sostenible y el progreso social»¹¹. En el documento del grupo de trabajo correspondiente, que de alguna manera formuló elementos para la declaración final, ya se hace hincapié en las organizaciones regionales como instrumentos centrales del sistema multila-

teral (punto 9), y ello se resalta más explícitamente en el punto 11: «El multilateralismo eficaz depende de la igualdad y el poder de aquellos miembros que están dispuestos para la cooperación. Latinoamérica, al igual que el Caribe y Europa, buscan también en esta dimensión una asociación global»¹². De tal manera, el concepto adquiere una perspectiva de igualdad en las relaciones internacionales, lo cual induce una orientación clara hacia el interregionalismo, es decir, a la cooperación entre diversas regiones en base a opciones de acción en lo posible igualitarias. En este sentido, la UE ha introducido diferentes canales en sus relaciones exteriores para lograr el establecimiento de un multilateralismo eficaz: la ampliación en el área-núcleo europea; la estabilización, con la política de la vecindad; el bilateralismo con las grandes potencias, y el interregionalismo con respecto a otras regiones organizadas. Es en este último ámbito que América Latina hasta ha sido una contraparte importante hasta la fecha, proyectando su poder normativo en su relación con América Latina a través del diálogo entre bloques como modalidad central de interlocución¹³. El modelo de gobernanza global al que aspira la UE puede resumirse como «mul-

¹⁰ European Security Strategy: *A Secure Europe in a better World*, Bruselas, 2003, p. 9 (<http://ue.eu.int/ue-docs/cmsUpload/78367.pdf>).

¹¹ *Declaración de Guadalajara*, mayo de 2004 (<http://www.mcx.es/sgcomex/DECLARACION%20DE%20GUADALAJARA.pdf>), S. 2.

¹² *Minuta de la Mesa de Trabajo sobre Multilateralismo*, 28 de mayo de 2004, http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/declar/02_multi_alemania_sp.pdf.

¹³ Björn Hettne y Fredderik Söderbaum, «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU als Global Actor and the Role of Inrterregionalism», en *European Foreign Affairs Review*, vol. 10/2005, p. 538.

tirregionalismo», un esquema que al mismo tiempo ofrece a la UE el papel anhelado de actor global¹⁴. En la relación con América Latina, la complicación surge porque muchos países de la región siguen, más bien, un concepto de «multilateralismo defensivo» destinado a reivindicar la soberanía de los Estados»¹⁵. Este desencuentro estructural entre el multilateralismo eficaz europeo y el multilateralismo defensivo latinoamericano solamente se rompe en la relación con los «pesos pesados» de la política latinoamericana, es decir, con Brasil y México. Sin embargo, la Comisión Europea no estaba dispuesta a revisar su planteamiento hasta diciembre de 2005, cuando repentinamente propuso considerar un cierto trato bilateral con los dos países y el correspondiente diseño de relaciones¹⁶. Con este cambio de rumbo la Comisión reconoce que el molde del interregionalismo no puede ser operativizado solamente en base al poder normativo de la UE, sino que tiene que responder también a la coherencia de la (sub)región. La ausencia del planteamiento interregional por parte de la UE en las relaciones con América de Norte en el marco del NAFTA o la pro-

puesta de un TAFTA (*Transatlantic Free Trade Agreement*) refleja la visión predominante de que la relación con EE UU debe desarrollarse en el marco de una «competencia entre iguales»¹⁷. Por lo tanto, estamos asistiendo en el momento a una transición de la política exterior con respecto a América de un modelo de «interregionalismo puro» a uno de «interregionalismo híbrido»¹⁸, que implica ampliar el esquema de la relación con elementos bilaterales, y la inclusión de actores no-gubernamentales, un concepto que la UE ya está poniendo en práctica en su relación con Asia (ASEM)¹⁹.

El realce tradicional de las relaciones entre bloques como instrumento de la política exterior europea es concebido como resultado de una regionalización progresiva y de un nuevo regionalismo; al mismo tiempo, corresponde con el patrón de acción de la UE de transferir su propia historia como modelo a otras regiones del mundo, es decir, hacerlo efectivo a través del birregionalismo eurolatinoamericano. Esta tendencia de la UE de querer construir internacionalmente «socios de diseño» está compli-

¹⁴ Hettne y Söderbaum, *op. cit.*, p. 551.

¹⁵ Alberto van Klaveren, «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina», en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm 189/2004, p. 61.

¹⁶ Comisión de las Comunidades Europeas: *Estrategia para una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, *op. cit.*, p.18.

¹⁷ Vinod K. Aggarwal y Edward A. Fogarty, «The Limits of Interregionalism: The EU and North America», en *Journal of European Integration*, vol. 27/2005, p. 340s.

¹⁸ Frederik Söderbaum y Luk van Langenboew, «The EU als a Global Actor and the Role of Interregionalism», en *Journal of European Integration*, vol. 27/2005, p. 258.

¹⁹ Julie Gibson: «New Interregionalism? The EU and East Asia», en *Journal of European Integration*, vol. 27/2005, pp. 307-326.

cando la relación con América Latina²⁰. Una política de gobernanza global debe construirse en esta perspectiva sobre acuerdos interregionales, y permitir así el establecimiento de una mayor reglamentación en la política internacional, orientando el comportamiento de los actores en la política internacional. Justamente, ante los problemas actuales para poder fortalecer la PESC y la PESD en el marco de la UE, se ha señalado que las exigencias para las contrapartes latinoamericanas son muy altas²¹, ya que éstas, debido a sus restricciones internas, como por ejemplo su conceptualización de la soberanía nacional o su inclinación limitada hacia la integración, son muy difíciles de cumplir. Hablar en este contexto de «un nuevo subsistema internacional entre la UE y América Latina»²² parece ser demasiado atrevido. Más bien, se puede detectar que, como consecuencia de los desarrollos recientes en la misma América Latina, se está dando, en el marco del interregionalismo, un proceso en el que esas carencias son colmadas por un bi-

lateralismo múltiple, a través del cual varios actores de ambos lados tratan de hacer valer sus intereses específicos. La nueva importancia de países líderes en su región es un ejemplo de esta transformación, de la misma manera que el nuevo perfil de los intereses españoles con la región.

Recientemente, las relaciones entre Europa y América Latina han sido calificadas como un «amor juvenil defraudado»²³ o como una «relación sin emociones»²⁴. El recurso a estos atributos típicos de una «sociología política de una relación de pareja»²⁵ proporciona nuevos elementos para el análisis del vínculo entre las dos regiones. En esta perspectiva también resaltan elementos del laberinto del acercamiento mutuo, de las estrategias del primer contacto, las pasiones inflamadas, el establecimiento de rutinas fijas, el crecimiento de la confianza mutua, la solidaridad y apoyos recíprocos, las (in)fidelidades, los celos, odios, y límites de la comunicación hasta la tragedia del fracaso²⁶. El interés por in-

²⁰ Esta valoración es de Erika Ruiz Sandoval, presentada en el seminario: «¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (objetivos, perspectivas y recomendaciones)», 9-10 de marzo de 2006, Casa de América/Madrid.

²¹ Raimund Seidelmann, «EU-Latin American Biregionalism as Object and Subject of Global Change», en Wolf Grabendorff y Raimund Seidelmann (eds.), *Relations between the European Union and Latin America. Biregionalism in a Changing Global System*, Baden-Baden, 2005, p. 36.

²² Wolf Grabendorff, «Triangular Relations in a Unipolar World: North America, South America and the EU», en Grabendorff y Seidelmann (eds.) 2005, *op. cit.*, p. 44.

²³ Christian Lohbauer, *Enttäuschte Jugendliebe. Finden Brasilien und die Europäische Union zusammen?*, Río de Janeiro, 2002.

²⁴ Wilhelm Hofmeister: «Alemania y América Latina: "Relaciones sin emociones"», en *Estudios Internacionales* (Santiago de Chile), núm. 31 (enero-julio 1998) 121-122, pp. 52-69.

²⁵ Karl Lenz, *Soziologie der Zweierbeziehung. Eine Einführung*, Wiesbaden, 2003.

²⁶ Lenz, *op. cit.*, p. 7.

yectarle más emoción a una relación política entre las dos regiones no es ajeno a los motivos de los actores políticos, que en las Cumbres pasadas trataron de reanimar imágenes del pasado para alimentar la esterilidad del presente en la relación birregional²⁷. La consecuente impaciencia de los actores políticos es claramente perceptible cuando concluyen que «ha pasado el tiempo de la exégesis sobre los valores e intereses comunes que nos unen (por lo demás de la más pertinente actualidad), e incluso el de concertarse sobre los principios básicos que están en la base de dichas relaciones»²⁸.

«ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA»: ¿FÓRMULA MÁGICA O CONCEPTO VACÍO?

Desde la declaración final de la primera Cumbre entre la UE y los Estados de América Latina y el Caribe en Río de Janeiro en junio de 1999, domina la idea de la «asociación estratégica» en el diseño de las relaciones birregionales. Aunque no se pueda encontrar una definición precisa de este concepto, se ha vuelto moneda corriente en los documentos que definen la política exterior europea frente a las diferentes regiones del mundo. Ante la deficiencia oficialista por definir este instrumento, la «asocia-

ción» se concibe como un ideal cultural para el diseño interno de una relación, el cual se basa en los mismos derechos y deberes para los sujetos participantes, y se transforma en un entendimiento mutuo para la formación de la realidad²⁹. Es por esta vía que se hacen efectivos los «Leitbilder» que se han ido conformando en el proceso histórico. Las exigencias de las contrapartes, en cuanto a la exclusividad de la relación y las formas de atención esperadas, pueden ser reconstruidas también para la relación birregional entre Europa y América Latina en cuanto al cambio de entusiasmo y desencanto ante el rendimiento limitado del intercambio. Si se añade que «estrategia» se concibe como el conjunto de las acciones para mejorar la posición competitiva a través de la creación de potenciales de éxito con la definición clara de metas, se hace evidente lo elevadas que podrían llegar a ser las exigencias de una «asociación estratégica». No sorprende que las discusiones en cuanto a las «asociaciones estratégicas» tengan su origen en el mundo empresarial, el cual ha desarrollado un término semejante de la «alianza estratégica» para describir la cooperación entre sujetos económicos. Ésta apunta a la cooperación para establecer procesos productivos y productos finales comunes, para cuya comercialización se ven suspendidas parcialmente

²⁷ El documento «UE-ALC: Valores y posiciones comunes» aprobado en la Cumbre de Madrid (17-18 de mayo de 2002) de 83 puntos (http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc_es/val_pos.htm).

²⁸ Así el diputado del Parlamento Europeo José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra: «Las relaciones UE-ALC: Hacer de la Cumbre de Viena un éxito», en Celare (ed.), *op. cit.*, p. 46s.

²⁹ Lenz, *op. cit.*, p. 43.

las relaciones de competencia. Se pretende así asegurar ventajas competitivas y realizar potenciales de éxito en esquemas conjuntos³⁰. Esta idea de una competencia cooperativa ha animado también la concepción de la política exterior y ha llevado a una inflación de «asociaciones estratégicas» de la UE con diferentes regiones del mundo. Aunque estas asociaciones no se basan en un juego de suma cero, están sujetas a la ley de la utilidad marginal decreciente, de manera que un número demasiado grande de estas relaciones privilegiadas implica un crecimiento exponencial de los costos de coordinación. Así hay que preguntarse si la mayoría de las asociaciones estratégicas convenidas por la UE puedan ser manejadas adecuadamente y corresponden con aquellas metas estructurales que articulan su calidad específica. Resumiendo los elementos señalados se pueden destacar las siguientes partes constitutivas para unas relaciones estratégicas:

- cooperación política congruente en ciertas áreas y con respecto a actores específicos
- animada por concepciones, metas e intenciones comunes, las cuales
- se basan, idealmente, en los mismos derechos y deberes
- y responden a reglas específicas de exclusividad.

En la visión de la Comisión Europea se han dado tres etapas en la construcción de la relación entre la UE y América Latina. En la primera fase se otorgó prioridad a la cooperación al desarrollo, seguida por la segunda fase dominada por un creciente interés en la asociación económica. En la fase actual, prima la definición de una concepción regional basada en el respeto de los derechos democráticos y los derechos humanos. La Comisión propone ahora la elaboración de una estrategia para América Latina, que deba construirse sobre la base de un diálogo con tres ejes centrales: construcción de una alianza estratégica, desarrollo con miras al futuro y la participación de la sociedad civil³¹. La meta de la «asociación estratégica» es aumentar el peso de negociación en la política internacional sobre la base de una visión común del mundo. El instrumento correspondiente es un diálogo político de tres niveles entre la UE y América Latina, es decir, en el ámbito de la región latinoamericana, en el ámbito de las asociaciones subregionales y en el ámbito de la sociedad civil. Los grandes temas horizontales deberían ser tratados en el nivel regional de Latinoamérica. Sin embargo, las contrapartes centrales para el diálogo serían las unidades subregionales, mientras que la participación de la sociedad civil deberá garantizar la dimensión democrática y

³⁰ K. Backhaus y K. Piltz, «Strategische Allianzen – eine neue Form kooperativen Wettbewerbs», en (los mismos, eds.), *Strategische Allianzen*, Düsseldorf, 1989, p. 2.

³¹ *Nueva asociación entre la UE y América Latina en los albores del siglo XXI* (<http://europa.eu.int/scad-plus/leg/es/lvb/r14004.htm>) rev. 28.10.05.

no burocrática en el diálogo. Adicionalmente, se incluirán la cooperación económica y comercial y la cooperación al desarrollo.

Este patrón adquiere también vigencia para las relaciones con América Latina, aunque no se ha podido llevar a cabo debidamente³². En un gran número de los Estados miembros de la UE se ha ido generando un cierto desencanto, ya que a pesar de reiterados intentos, no ha sido posible hacer realidad esta conceptualización para un desarrollo fructífero de un intercambio con América Latina. Se ha observado una pérdida progresiva de influencia, lo cual ha desembocado en un muy limitado reconocimiento de la política de la UE en la región, debido en gran parte a los obstáculos de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR. Se percibe que estas dificultades pueden llevar a una creciente desinstitutionalización de las relaciones, y a una pérdida de legitimidad, lo cual tendría consecuencias preocupantes para la estabilidad de la relación mutua. A pesar de su reafirmación continua, se ha detectado una indiferencia progresiva entre las contrapartes. Sin embargo, esta valoración no es extensible a las dife-

rentes áreas de cooperación, marcadas por una densidad variable de correspondencia, que sólo se podrá evaluar a través de un análisis detallado³³.

La distancia a la meta de aumentar el interregionalismo a partir de la mayor integración regional de las partes parece ir en aumento en las relaciones eurolatinoamericanas, de manera que no se le puede atribuir una función orientadora para la política internacional³⁴. Lo mismo puede comprobarse a nivel conceptual, ya que se ha ido estableciendo un divorcio entre los dos elementos centrales de esta relación: estrategia y asociación se han ido separando por una práctica poco dinámica de la gestión comunitaria, y por lo tanto no se ha logrado potenciar el intercambio entre las partes, ni tampoco un mayor peso y ni opciones de éxito a nivel mundial. Las dos regiones siguen actuando de forma incongruente y han ganado importancia nuevas formas de alianza entre países líderes, como el Grupo G4, lo cual refleja el mayor realce de algunos actores centrales en detrimento de las unidades regionales y subregionales.

³² A esta valoración no contradice la amplia gama de programas de cooperación como: AL-INVEST para la PYME, ALFA de cooperación universitaria, URB-AL para las relaciones intermunicipales, ALURE para el uso racional de energía, @LIS para el desarrollo de las tecnologías informacionales, AIBan para becas de posgrado, OREAL como red de cooperación científica con respecto a las relaciones birregionales y EURO-sociAL para programas de carácter social.

³³ Hasta la fecha, no disponemos de una evaluación acabada de los programas señalados, aunque hay que realzar la aportación de la Evaluación de la Estrategia Regional de CE en América Latina, cfr. http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/reports/2005/951661_vol1_es.pdf.

³⁴ Cfr. Seidelmann, 2005, *op. cit.*

LIMITACIONES DE FORMATO Y AGENDA EN LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS

El punto de partida de las siguientes reflexiones es el bajo rendimiento de los formatos establecidos de la relación bi-regional de la UE y América Latina: esto vale para la diplomacia de cumbres, que desde su tercera edición en Guadalajara (México), el 28 de mayo de 2004, reúne 58 jefes de estado y de gobierno de 33 países latinoamericanos y caribeños y de 25 estados europeos. No cabe duda que un encuentro de tal magnitud no puede llenar las expectativas de una cumbre de negociación (como le corresponde a las reuniones del G7 o del G8). La capacidad de trabajo de este grupo, que se está reuniendo bianualmente, tiene que considerarse como muy limitada a primera vista, lo cual ha motivado las críticas de algunos participantes que consideraron encuentros parecidos como poco operativos³⁵.

Tampoco escapa a esta evaluación el diálogo de la UE con el Grupo de Río, en el cual cooperan actualmente 19 estados latinoamericanos. Desde su fundación en diciembre de 1986 y en sus su-

cesivas reuniones³⁶, el Grupo de Río ha tratado con poco éxito de lograr una coordinación en materia de política exterior entre los países del subcontinente. Aunque se imitó el ejemplo europeo con la estructura de la «troika», el grupo no pudo contribuir a una mayor congruencia de las políticas exteriores de los estados latinoamericanos o constituirse en portador de una voluntad comunitaria³⁷. Esto se refleja —con la excepción de la crisis haitiana— en el carácter declaratorio de estos encuentros, como se puede comprobar en la declaración final de la VIII Cumbre de Río de Janeiro del 5 de noviembre de 2004³⁸. A pesar de esta situación, la Comisión Europea insiste en el diálogo político con el Grupo de Río y con otros foros de diálogo regional, como el grupo ACP (con la participación de los estados caribeños), con el MERCOSUR, la Comunidad Andina y el Proceso de San José con Centroamérica. Según la Comisión Europea, este diálogo entre bloques obliga internamente a los respectivos grupos de estados a la elaboración de acuerdos y fomenta al mismo tiempo la idea integracionista. De nuevo reaparece el concepto de la UE en cuanto a modelo para la integración regional, la

³⁵ Las declaraciones del Presidente de Colombia Álvaro Uribe en la oportunidad de la Cumbre Iberoamericana en Salamanca: «estas cumbres se vuelven detestables porque son una excusa para el turismo presidencial (...y) es feo ver a tanto mandatario de paseo pues a pesar de los problemas que tenemos en casa, nos pasamos el tiempo, o la vida, de cumbre en cumbre».

³⁶ Las páginas de la Secretaría pro-tempore del Grupo de Río en la SRE de Argentina <http://www.gruporio2005.gov.ar/> (rev. 28.10.05).

³⁷ Susanne Gratius y Mónica Robiolo: «Biregionalism in a Globalizing World: The Latin American View», en Grabendorff y Seidelmann (eds.), 2005, *op. cit.*, p. 106ss.

³⁸ <http://www.gruporio2005.gov.ar/declaracion/rio04.htm>.

cual a través de la política exterior común debería ser ampliada a otros espacios del mundo. El simple hecho de que, aparte de los grupos mencionados, existan los diálogos bilaterales con México y Chile y que fueran justamente estas relaciones las que lograron una finalización rápida de los acuerdos de asociación y cooperación, induce a la sospecha de que en América Latina, la vía bilateral, a fin de cuentas, es la única vía exitosa para lograr un acuerdo con la UE³⁹. La prueba de fuego para el modelo europeo de diálogo y de negociación con grupos de estados la representa el actual proceso con el MERCOSUR, ya que los otros grupos, como la CAN y el SICA, aún no han iniciado negociaciones con la UE, aunque estas últimas pueden llevarse a cabo en 2007.

Aunque se está diagnosticando que los EE UU están «perdiendo a América Latina»⁴⁰, esta preocupación vale mucho más para América del Sur que para el istmo centroamericano o la cuenca caribeña. Sin embargo, en América Latina se ha ido acrecentando la impresión de que la UE está aplicando en la región el

mismo principio de la integración de velocidades diferenciadas que ha generado tantas discusiones en su seno. Con esta política de integración diferenciada en las relaciones exteriores europeas, puede generarse un daño considerable para o en el diálogo político, al cual muchos líderes de los países latinoamericanos consideraron hasta la fecha como la puerta de entrada para las negociaciones económicas con la UE. Esto también en una valoración muy realista de los costos que podrían resultar de un desenso político con los EE UU en cuanto a temas de la política internacional, sin que la UE esté dispuesta a asumir las cargas que le corresponden⁴¹. Es muy dudoso que ese tipo de relación puede describirse adecuadamente con el concepto de una asociación estratégica, más bien, en este contexto el anhelado concepto se reduce a unas «estrategias verbales para evitar la definición de prioridades coherentes»⁴², en las que se coincide ante los escasos resultados en el proceso de cumbres celebradas⁴³. La transformación de la amplia agenda de temas de la I Cumbre de Río, la cual puede categorizarse «más bien como

³⁹ Susanne Gratius y Marcelo Risi, «Das zweite europäisch-lateinamerikanische Gipfeltreffen in Madrid: Mucho ruido, pocas nueces?», en *Brennpunkt Lateinamerika*, Hamburg, 31 de mayo de 2002, núm. 10, p. 105.

⁴⁰ Peter Hakim, «Is Washington Losing Latin America?», en *Foreign Affairs*, vol. 35, Nr.1/2006, p. 45.

⁴¹ Es el caso de la posición de México y Chile en relación con la guerra del Irak en el año 2004, cuando los dos países formaron parte del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y se asociaron con la posición europea.

⁴² Manfred Mols: «Die Europäische Union und Lateinamerika», en Werner Weidenfeld (ed.), *Europa-Handbuch*, Bonn, 2002, p. 666.

⁴³ Commission of the European Communities (2000), *Communication from the Commission to the Council and The European Parliament. Follow-up to the First Summit between Latin America, The Caribbean and the European Union*, Bruselas (31.10.2000) COM (2000) 670 final, p. 4.

soft»⁴⁴, permite concluir que desde los acuerdos de las Cumbres no han emanado los impulsos necesarios para su puesta en práctica. Por el contrario, se están mezclando las agendas del diálogo político con posibles temas de la cooperación al desarrollo, lo cual desdibuja adicionalmente el perfil del diálogo de la UE con los países latinoamericanos: hasta entonces, se habían negociado los temas de carácter global en el diálogo con el Grupo de Río y las cuestiones operativas con los diferentes grupos subregionales de América Latina⁴⁵. El «birregionalismo selectivo» de los años ochenta, junto con la introducción de los diálogos de grupos en los noventa, se ha ido profundizando en materia económica y comercial con la perspectiva de llegar a TLC (México y Chile). Por otro lado, se puede detectar que el diálogo político se está mezclando con los intereses en materia de cooperación al desarrollo, ya que la dinámica de negociación de la UE se encuentra condicionada por las posibilidades en materia de cooperación comunitarias y por parte de los Estados miembros, mientras que la PESC sigue siendo el flanco débil. Esta nueva tendencia conduce a una «trampa de legitimación», ya que para las contrapartes del diálogo en América Latina esas dinámicas internas de la UE no son fácilmente comprensibles, y se

genera una condicionalidad que es consecuencia de la expectativa no cumplida de que los temas del diálogo político y los ejes centrales de la cooperación de la UE deban corresponderse entre sí. De esa manera, las agendas en los dos lados del Atlántico más bien se están divorciando, en vez de lograr una mayor congruencia.

La mayor profundización de la arquitectura europea de diálogo llega a sus límites muy rápidamente cuando se trata de lograr una mejor coordinación de posiciones en el marco de las Naciones Unidas. Aunque las dos regiones se identifican con una visión multilateralista de la política internacional (véase el punto 26 de la Declaración Política de la Cumbre de Madrid), en lo concreto aparecen diferencias de gran envergadura: mientras Europa promueve la idea de soberanías compartidas en el marco de la gobernanza global o del *pooling* de soberanía en el contexto de los procesos de integración, en América Latina tales propuestas no encuentran mucho eco y no llegan a tener un lugar prioritario en las agendas políticas⁴⁶. Estas posiciones tampoco han sufrido cambios como efecto del terrorismo internacional, de la declarada comunidad en el combate al narcotráfico y el fomento del desarrollo sostenible, todos ellos elementos de

⁴⁴ Klaus Bodemer, «Auftakt zu einer strategischen Partnerschaft? Der erste Europäisch-Lateinamerikanische Gipfel in Rio de Janeiro», en *Brennpunkt Lateinamerika*, Hamburgo, núm.14/1999, p. 121.

⁴⁵ Wolf Grabendorff, «América Latina y la Unión Europea: hacia un birregionalismo selectivo», en Alberto van Klaveren (ed.): *América Latina en el Mundo*, Santiago, 1997, p. 93.

⁴⁶ Wolf Grabendorff, «Unión Europea-América Latina. ¿Una asociación estratégica?», en *Archivos del Presente*, Buenos Aires, vol. 5, núm. 17/1999, p. 208.

la declaración política. En una muy completa declaración de 83 puntos acerca de «Valores y posiciones comunes», los Jefes de Estado y de Gobierno definieron en Madrid los puntos de consenso, que describen una amplia agenda internacional, sin que haya iniciativas concretas para administrar las divergencias existentes. El observador se ve motivado a concluir que las llamadas coincidencias se repiten sin que se pueda generar desde la cooperación birregional una aportación significativa a su profundización.

Ante esta descripción poco alentadora, pueden identificarse los siguientes retos para el diálogo político entre Europa y América Latina en sus diferentes niveles:

- La **arquitectura del diálogo**: aparentemente ni es equilibrada ni practicable. Ni la UE ni los Estados latinoamericanos pueden seguir con esta modalidad a largo plazo de birregionalismo selectivo. La geometría variable en la estructura de las relaciones birregionales necesita una reforma. El sistema multinivel europeo debe ser complementado por los rasgos específicos de los modelos de desarrollo latinoamericanos para poder tener efectos en la región. La urgencia de los cambios requeridos se hace más evidente ante el futuro incierto del proyecto del ALCA después de la Cumbre Americana en Mar del Plata en diciembre de 2005, que ha dejado en suspenso posibilidades de creci-

miento para la región. Hasta cierto momento, los actores latinoamericanos consideraron la simultaneidad de los dos procesos como «arma política», para obligar a la UE a realizar mayores concesiones en materia agropecuaria. Con el fracaso de la Ronda de Doha de la OMC en Cancún y Hong-Kong se han cerrado, de momento, las perspectivas para una salida multilateral en esta materia, y se tendrán que retomar las negociaciones bilaterales, hasta ahora estancadas, entre la UE y el MERCOSUR. Sin embargo, el paralelismo de las negociaciones con diferentes grupos subregionales de América Latina puede resultar contraproducente para la UE, si se llega a generar la impresión de que los europeos solamente se muestran interesados en las contrapartes más atractivas como Brasil, Chile y México, a costa del resto de la región. De una perspectiva latinoamericana esta situación podría minar los fundamentos del diálogo político.

- La **trampa de legitimación** es un peligro real para la profundización de las relaciones birregionales. Sin una agenda política sustantiva no se lograrán resultados visibles a mediano plazo ante el débil intercambio económico. La reciente propuesta de la Comisión Europea de centrar el diálogo en los temas de la cohesión social y el desarrollo sostenible no da una señal de aliento para llevar las relaciones a dinámicas más fructíferas. La brecha entre el diálogo político declaratorio, por un lado, y su estructura institucio-

nal, junto con la cooperación al desarrollo, por el otro, pueden inducir una tendencia regresiva en las relaciones bilaterales. Una asociación estratégica sin un esfuerzo serio para alcanzar resultados puede tener efectos nocivos en las futuras rondas de consulta bilaterales de corte tradicional. El formato de las negociaciones tiene que ser revisado urgentemente, para lo cual la última comunicación de la Comisión Europea ha señalado algunos elementos operativos. Entre ellos hay que mencionar el concepto de la «troika», de alto nivel para las consultas preparatorias, la concentración de la agenda política, etc. Sin una revisión adecuada, que deberá incluir también la diplomacia de cumbres, pueden generarse daños considerables en la relación birregional.

- Hasta la fecha no se han logrado definir los **contenidos de la comunidad de valores** y de la cercanía cultural entre Europa y América Latina. En esa comunidad destacan de nuevo los ya mencionados poderes transnacionales en el ámbito de la sociedad civil, del intercambio parlamentario o de una cooperación más allá de los esquemas del TLC. Sin embargo, no han podido ser condensados en una agenda bilateral de calidad estratégica. No se han podido identificar ni los mecanismos oportunos, ni los contenidos específicos. Si no se logran establecer los rasgos distintivos de la relación entre Europa y América Latina, que deberían permitir efectos exclusivos para los participantes de esta relación, será difícil imagi-

nar un futuro provechoso para las partes involucradas. El peligro de que una nueva cumbre vuelva a generar desencanto es inminente, y la idea de celebrarla bajo el título de la intensificación de la asociación estratégica no creará muchas expectativas.

- **Integración como vía, instrumento y meta:** esto parece ser el confesionario político de la Unión Europea con respecto a América Latina. Sin embargo, esta visión del futuro de América Latina prefiere, de manera marcadamente unilateral, una sola parte de la experiencia europea. La renuncia a la soberanía, los fondos de cooperación y el desarrollo institucional son igualmente rasgos esenciales de la integración europea, que en las relaciones exteriores sólo tienen efectos limitados. Por lo tanto, se recomienda no insistir demasiado en que Europa sea tomada como un modelo para América Latina, ya que con ello se estaría haciendo propaganda de un concepto poco adecuado para las realidades latinoamericanas, simplemente por la interdependencia compleja y las dependencias múltiples de los EE UU. Una mayor cautela europea en el discurso sobre los «modelos» podría tener mayores efectos en el diálogo bilateral, ya que ante los propios problemas internos podría ser percibido más como invitación a la cooperación, que como una comparación poco adecuada entre las experiencias europeas y latinoamericanas.
- Aumentar los **contenidos de las cumbres** en cuanto a su calidad ope-

rativa y estratégica es un reto inmediato, para superar el déficit que la misma Comisión Europea tuvo que señalar en su propio informe al Parlamento Europeo en la antesala de la Segunda Conferencia Cumbre⁴⁷. De los 55 puntos del Plan de Acción de la Cumbre de Río, los funcionarios políticos responsables de las dos contrapartes fueron seleccionando 11 puntos prioritarios⁴⁸, de los cuales —como la Comisión comunicó en el año 2000 al Parlamento Europeo— muy poco se concretó, ni se identificaron mecanismos de coordinación. Que la Comisión, en su comunicación del 8 de diciembre de 2005, haya recomendado de nuevo asignar mayores responsabilidades a los funcionarios políticos, no es necesariamente una medida oportuna para incentivar la relación birregional. Más bien, puede haber elementos estructurales que limiten la posibilidad de acción en los esque-

mas señalados. La selectividad de los contactos y la creciente importancia de las relaciones secundarias están contribuyendo a un cambio cualitativo del formato existente en el entramado de las relaciones.

LA SELECTIVIDAD DE LOS CONTACTOS Y LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LAS RELACIONES SECUNDARIAS

La pluralización de las formas de relación, más allá de los elementos de una asociación estratégica y del birregionalismo, marca la calidad del intercambio actual entre Europa y América Latina. Se han establecido nuevas formas de contacto que se fundamentan en los intereses específicos de carácter bilateral entre algunos países. Estos no deben considerarse solamente como intereses de carácter transitorio, sino que han

⁴⁷ Acerca del proceso post-Río, véase Juan Mario Vacchino, «Hacia la II Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe», *Capítulos del SELA*, núm. 64/2002, pp.119-134.

⁴⁸ Prioridades estratégicas redefinidas en la reunión de Tuusula/Finlandia en noviembre de 1999 (http://europa.eu.int/comm/world/lac/frio_es.htm):

- Prioridad 1: Cooperar en los foros internacionales.
- Prioridad 2: Proteger los derechos humanos.
- Prioridad 3: Promover el papel de las mujeres.
- Prioridad 4: Cooperar en los ámbitos del medio ambiente y las catástrofes naturales.
- Prioridad 5: Luchar contra la droga y el tráfico ilegal de armas.
- Prioridad 6: Fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial.
- Prioridad 7: Promover los intercambios comerciales.
- Prioridad 8: Cooperar en los ámbitos de la enseñanza, los estudios universitarios, la investigación y las nuevas tecnologías.
- Prioridad 9: Proteger el patrimonio cultural.
- Prioridad 10: Establecer una iniciativa común en el ámbito de la sociedad de la información.
- Prioridad 11: Apoyar la investigación, los estudios de postgrado y la formación en materia de procesos de integración.

adquirido una cierta permanencia, de manera que están imprimiendo sus características en el entramado eurolatinoamericano. No es sorprendente que esta nueva dinámica se haya interpretado como consecuencia de una curva decreciente en cuanto a las exigencias y expectativas en la relación birregional. La búsqueda por identificar el sentido de comunidad y la cercanía entre Europa y América Latina refleja más la memoria del pasado, que una tarea común de futuro, que sólo en parte tiene capacidades proactivas para el rediseño de la relación eurolatinoamericana. El recurso a valores comunes y afinidades históricas⁴⁹ no puede sustituir la búsqueda de un nuevo orden de interacción que logre relacionar de una manera fructífera los diferentes niveles de los procesos interactivos. Se necesita la definición entre alcances bi- y multilaterales, y la relación entre las áreas «europeizadas», de matriz comunitaria, y las partes intergubernamentales de la política exterior europea. En este contexto, hay que resaltar las diferentes formas de organización de las dos áreas en el contexto de la política europea en Bruselas: la lógica de acción de AMLAT como comité de los representantes permanentes y de COLAT como el Comité de América Latina del Consejo Europeo indican espacios no necesariamente congruentes en cuanto al diseño de la política exterior europea. Aunque se debaten los mismos temas, no existe la

posibilidad de unir las agendas en los dos espacios, ya que rige una competencia de exclusividad y se teme la «contaminación» de la agenda comunitaria por la agenda intergubernamental: por parte de la Comisión se desea mantener los procesos comunitarios sin contaminación de elementos de la PESC, lo cual queda reflejada en la práctica de intentar crear una normatividad desde la política exterior común para la acción externa de los países miembros, y no dejarse arrebatar las competencias comunitarias ya alcanzadas. De hecho se está asistiendo a un proceso de *outsourcing* de la política con América Latina por parte de los Estados miembros de la Unión Europea, ya que por la falta de compromisos nacionales están asumiendo nuevos procedimientos para su coordinación. De hecho, los Estados miembros están avanzando en una supuesta europeización de las relaciones con América Latina, aunque siguen disponiendo de soberanía nacional y competencias en los espacios intergubernamentales en todas las materias, excepto la política comercial y de cooperación al desarrollo comunitario. Así, se efectúa un traslado tácito de decisiones en la práctica de la UE, lo cual no representa una europeización real sino el avance de las negociaciones de carácter intergubernamental a fin de acoplar agendas y establecer procesos de *bargaining*, a costa de la transparencia.

⁴⁹ Cfr. El documento ya señalado «EU-LAC – Common Values and Positions» (http://europa.eu.int/comm/world/lac/conc_en/val_pos.htm).

Para solventar el problema que plantean los diferentes niveles involucrados en la relación entre la UE y América Latina, es necesario analizar si en cada campo de acción se prestan más para el ámbito bilateral, o más bien para el multilateral. Ello supone dar varios pasos previos, de los cuales uno sería superar las falacias que se han mantenido históricamente en las relaciones birregionales. Igualmente, hay que examinar el estancamiento o incluso el empeoramiento de las relaciones en el contexto de las expectativas y las exigencias que dichas relaciones han generado. Para ello, hay que identificar aquellos costes que tuvo que asumir la relación birregional en los años pasados y, además, identificar aquellas causas que se contraponen al rediseño de las relaciones. Sobre la base de estos elementos pueden discernirse los siguientes puntos:

Transformaciones en los actores centrales

En la parte de la Unión Europea hay que mencionar la simultaneidad de los procesos de ampliación y profundización de la integración, lo que implica que se hayan postergado parcialmente las relaciones exteriores de la Unión Europea que no estaban incluidas en la Política Europea de Vecindad y sus programas, como es el caso de las relaciones con América Latina. Este dilema, que se ve

reforzado por el inicial fracaso del Tratado Constituyente, se corresponde con una menor orientación de la Comunidad hacia América Latina, ya que la ampliación del mercado hacia Europa Oriental tiene más atractivo económico. También en la parte latinoamericana se hace evidente que los tradicionales espacios subregionales de integración (por ejemplo el MERCOSUR) tienen que ceder ante un nuevo patrón de relaciones subcontinentales, que más bien se caracterizan por la ampliación que por la profundización de la integración. El ingreso de Venezuela al MERCOSUR no ayudará a superar el estancamiento de este proceso integracionista, sino más bien podría desembocar en su ideologización política. Ante este panorama, el patrón del interregionalismo europeo se introduce aún más en aguas turbulentas.

La reorientación de las relaciones económicas y culturales de los estados latinoamericanos hacia los Estados Unidos han deslucido aún más el *Leitbild* cultural europeo en la región. Con la creciente presencia de la República Popular China como nuevo actor de la política y la economía latinoamericana⁵⁰, se está abriendo para los estados del subcontinente la oportunidad para forjar su dinámica económica tanto en una dimensión de Norte, como de Occidente y de Oriente. Entre tanto, están cambiando los viejos esquemas de orientación que proyectaban la diversificación de las re-

⁵⁰ Cfr. Enrique Dussel Peters, *Economic Opportunities and Challenges Posed by China for Mexico and Central America*, Bonn, DIE Studies, núm. 8, 2005.

laciones de intercambio predominantemente hacia la Unión Europea, a la cual se consideró como actor reequilibrador ante la imponente articulación de intereses por parte de los Estados Unidos.

Cambios en la relación con el mundo exterior

Tanto la Comunidad Europea como los países líderes de América Latina están llamados para asumir una mayor responsabilidad en la política mundial bajo el esquema del multilateralismo. En el contexto europeo, esto se ha ido reflejando a través de la participación en misiones internacionales de estabilización y de paz que se extendieron desde Kosovo hasta Afganistán. En el subcontinente latinoamericano ha sido especialmente el gobierno de Brasil el que ha promovido la formación de ejes de cooperación y el entendimiento con países del Sur, como África del Sur, India y Pakistán. Por otro lado, también ha promovido la formación del Grupo G-20 en el marco de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Estos nuevos espacios de acción, tanto en la política exterior europea como en la acción externa de los estados latinoamericanos, han ido cambiando la relación bilateral: se ha generado una dimensión adicional de nuevas relaciones de interlocución y responsabilidades, por ejemplo en el

Grupo G4 que reformula las prioridades precedentes de política exterior, justamente también en la relación bilateral. Se abren nuevas opciones de acción más allá del birregionalismo, que enfatizan la cooperación de los países líderes latinoamericanos con algunos Estados miembros europeos mientras que la quimera tradicional del Triángulo Transatlántico⁵¹ está aún por verse. Siempre se hace más evidente que América Latina está articulando sus relaciones con los Estados Unidos en base a lógicas distintas a los que utiliza con la Unión Europea, a pesar de la patente intencionalidad de presentarlos como una relación de competencia. Países importantes del subcontinente, más allá del caso chileno, actúan, crecientemente «liberados de la relación fija» con Estados Unidos, asumiendo todos los riesgos que ello implica. Ello responde a que la vinculación con los Estados Unidos es muy variable y depende del interés específico de ese país. En este nuevo contexto, Europa corre el peligro de ir perdiendo su «papel de contraparte», ya que no parece tener capacidad de desarrollar ofertas sostenibles para la definición de políticas. Sin embargo, parece dudoso que de ello se pueda deducir que la relación de competencia por América Latina entre Europa y Estados Unidos se ha transformado en una división de trabajo entre Bruselas y Washington. Según esta tesis, América Latina ha sido divi-

⁵¹ Wolf Grabendorff, «El Triángulo Atlántico: ¿una visión realista?», en Klaus Bodemer, Wolff Grabendorff, Winfried Jung y Josef Thesing (eds.), *El Triángulo Atlántico: América Latina, Europa y Estados Unidos en un sistema internacional cambiante*, Sankt Augustin: KAS, 2002, pp. 375-391.

dida en diferentes zonas de interés entre Estados Unidos y la Unión Europea (de México hasta Colombia con la responsabilidad primordial de los Estados Unidos, el MERCOSUR con preferencia para la Unión Europea)⁵². Sin embargo, esa visión se apega demasiado a una perspectiva geopolítica inmediatista y deja de lado las vinculaciones de intereses en campos específicos de los actores respectivos.

LA RELACIÓN ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA: ¿EN CAMINO A UN «VÍNCULO NEGATIVO»?

Los vínculos que se caracterizan por su alto nivel de ambivalencia e incompatibilidades, limitando los intercambios futuros, se han calificado como *empty shell relations*. Que las relaciones de UE y América Latina se hayan caracterizado como un «casarón vacío» no sólo se puede deducir del creciente desinterés de la UE y de la mayoría de sus Estados miembros en América Latina, sino también de los intereses conflictivos en el marco de las negociaciones comerciales entre la UE y el MERCOSUR. Sin embargo, estas incompatibilidades crecientes no tienen que desembocar en la ruptura de la relación. Más bien, las contrapartes también pueden «arreglarse-

las» llevando «vidas paralelas» sin mayores niveles de iniciativa conjunta y sin mayores conflictos.

El papel de España y el espacio común iberoamericano

Ese «vínculo negativo» ofrece muchas posibilidades para que otras relaciones puedan adquirir mayor presencia. Además, esta red de relaciones se ve empujada hacia mayores ambivalencias por señales muy contradictorias, y en particular por la disociación entre la política comunitaria y los intereses de algunos socios particulares. En el caso de las relaciones eurolatinoamericanas, esta situación queda reflejada en el papel de España: España está ampliando, con el gobierno socialista de José Luis Rodríguez Zapatero, el papel de «intermediario», «puente», «puerta» o «canal» que se ha asignado a sí misma en las relaciones entre Europa y América Latina. Al tiempo, otros Estados miembros (y especialmente los nuevos) parecen estar aproximándose a una posición de amplio desinterés. En comparación con otras regiones, con las cuales la UE está desarrollando un esquema de «asociación estratégica», el caso de América Latina representa una característica especial, en tanto que solamente un país miembro (España)⁵³ tiene un interés

⁵² Así Susanne Grätius, «Spielt Europa in Lateinamerika noch eine Rolle?», en *Aus Politik und Zeitgeschichte*, núm. 38-39/2003, p. 39.

⁵³ En este contexto no se está subestimando el papel de Portugal en el sistema iberoamericano, sin embargo hay que reconocer que Brasil no está aceptando algún papel de intermediación portuguesa en sus relaciones con la UE.

muy articulado en la región. Las inversiones españolas en el subcontinente —especialmente en el marco de los procesos de privatización en el sector de servicios latinoamericano— han situado a este país en una posición prominente respecto al resto de los Estados europeos⁵⁴. Además, el gobierno de Zapatero logró liberar la política exterior de su país del estrecho lazo con Estados Unidos establecido durante el gobierno de José María Aznar, y rehabilitarse como interlocutor reconocido de América Latina. En este esfuerzo, España puede avanzar a partir del instrumental del proceso iberoamericano. Con la reciente inauguración de la Secretaría General Iberoamericana en Madrid, está inmerso en un proceso de relanzamiento del espacio común iberoamericano. España, contribuyente central en el gasto operativo de la nueva secretaría, espera con el nombramiento de Enrique Iglesias como Secretario General Iberoamericano una mayor proyección internacional. Sin embargo, ese interés encuentra sus límites especialmente en los intereses propios de los grandes países latinoamericanos, como Brasil y Argentina, que no quieren ver que su acción externa se subordina a la SEGIB. El mandato político del nuevo organismo fuera del

espacio iberoamericano tiene mayores límites que los que afectan a la promoción de la cooperación interna⁵⁵. A pesar de la declarada complementariedad, la Comunidad Iberoamericana de Naciones y el sistema de Cumbres Iberoamericanas muestran una tendencia a competir con el proceso eurolatinoamericano. Desde la óptica española, el nexo iberoamericano trata de encontrar una caja de resonancia europea, sin que se haya tenido la debida sutileza de involucrar a la parte europea. Considerada como una «diplomacia clientelar», se ha señalado que la Secretaría General (anteriormente Secretaría de Cooperación Iberoamericana) «es percibida como una prolongación de la administración española, su intervención en el diálogo eurolatinoamericano constituye un refuerzo de la acción española, lo que es discutido en América Latina»⁵⁶. Esta situación también es reflejada en la cautela con la cual algunos países están mirando la creciente «iberización» de las relaciones eurolatinoamericanas, que, bajo el lema de la multilateralización, se están transformando en una modalidad bilateral bajo el signo de una identidad propia iberoamericana y una cooperación preponderantemente cultural. El anhelo de articular el espacio

⁵⁴ Con respecto a las inversiones españolas véase el texto de Alfredo Arahuetes, «España», en Ziga Vodusek (ed.), *Inversiones directas en América Latina. El papel de las inversiones europeas*, Washington: BID, 2002, pp. 101-140.

⁵⁵ Véase el Convenio de Santa Cruz de la Sierra constitutivo de la Secretaría General Iberoamericana y el Estatuto de la SEGIB, adoptados en 2004 (http://www.segib.org/home/Castellano/index_html_home9).

⁵⁶ Raúl Sanhueza Carvajal, *¿Las Cumbres Iberoamericanas. Comunidad de Naciones o Diplomacia Clientelar?*, Santiago de Chile, 2003, p. 91.

común iberoamericano⁵⁷ ha llevado a una estructura institucional reforzada con la Secretaría General Iberoamericana, que ha asumido la tarea de lograr posicionarse con un ente capaz de establecer vínculos tanto europeos como iberoamericanos, especialmente con respecto a la obtención de fondos para su funcionamiento y sus programas.

La propuesta, desde el Parlamento Europeo⁵⁸ de crear una Secretaría Permanente Eurolatinoamericana, en clara homología con el proceso iberoamericano, refleja la preocupación de que «las relaciones bilaterales entre determinados socios pueden reforzar notablemente la Asociación Estratégica UE-ALC en su conjunto, pero jamás aspirar a reemplazarla con éxito»⁵⁹. Finalmente, España dispone —por su rol como «valedor de los intereses de América Latina en la UE»— de una amplia presencia en otros colectivos y entre los funcionarios de la Comisión Europea, lo cual hace impensable una política europea con respecto a América Latina que vaya en contra de los intereses españoles. Así, el país asume un papel de liderazgo (véase la reorientación de la posición europea

frente a Cuba) y se asegura una participación sustancial de los recursos europeos con respecto a la región.

Hacia una europeización de las relaciones de España con América Latina

Lamentablemente, España asume su papel con América Latina en el sentido de un rol de liderazgo dominante⁶⁰, en tanto que utiliza esta función dentro de la Unión para la realización de intereses nacionales. Es decir, la interpretación de este papel se realiza animada por intereses unilaterales o dependiendo de acuerdos, en coaliciones cambiantes, con otros países líderes de la Unión. Sin embargo, sería deseable una percepción propia, en el sentido de un rol de liderazgo constructivo, de «conciliador»: «El conciliador actúa en base a la autolimitación de sus propios intereses e intermedia entre exigencias contrarias al mantener como criterio de la intermediación el interés en el todo orgánico sin tener que desdecirse de sus propios intereses nacionales»⁶¹. Sin embargo, en España esta relación se percibe en dirección opuesta, justamente poniendo Europa en función de España.

⁵⁷ Celestino del Arenal, «De Guadalajara a Lima: Las Cumbres Iberoamericanas, una realidad en marcha», en Tomás Mallo y Laura Ruiz Jiménez (coords.), *El sistema de Cumbres Iberoamericanas. Balance de una década y estrategias de consolidación*, Madrid, 2002, p. 75ss.

⁵⁸ European Parliament/Committee on Foreign Affairs: *Report on Enhanced Cooperation between the European Union and Latin America* (2005/2241), Final A6-0047/2006, p. 6.

⁵⁹ José Ignacio Salafrañca Sánchez-Neyra, *op. cit.*, p. 53.

⁶⁰ Axel Lüdecke, «Europäisierung» der deutschen Außen- und Sicherheitspolitik?: *Konstitutive und operative Europapolitik zwischen Maastricht und Amsterdam*, Opladen: Leske + Budrich, 2002, p. 30 ss.

⁶¹ Lüdecke, *op. cit.*, p. 33.

Para Rosa Conde, Directora de la Fundación Carolina de España, se comprende esta función de su país de la siguiente manera: «España puede jugar un papel importante promoviendo una política eurolatinoamericana, relanzando las relaciones, y, si me apuráis, «españolizando esta agenda»⁶². De allí surge un problema central de la división de trabajo en cuanto a la realización de tareas comunes e intereses específicos de los países miembros de la UE: los intereses nacionales y las políticas comunitarias entran en conflicto en la dinámica del diseño de la acción externa europea, una contradicción que no encuentra solución en las dinámicas establecidas de generación de consenso en la UE⁶³. Si se quiere evitar el peligro de un «vínculo negativo» entre las dos regiones, será indispensable la búsqueda de una alta congruencia entre los intereses nacionales y europeos para el conciliador. Es decir, se necesita que el papel líder de España frente a América Latina contribuya al interés de la comunidad europea en su conjunto, y en función del proceso integracionista. A tal efecto, hay que encontrar una forma institucional que logre representar este vínculo como puede ser, por ejemplo, una troika europea que, con un liderazgo español, se haga responsable de la relación con América Latina en un sentido europeo. Es

en este ámbito en el que todavía están abiertas muchas discusiones con España, las cuales son indispensables si no se quiere correr el riesgo de un mayor desequilibrio del entramado eurolatinoamericano.

«LIVING-APART-TOGETHER»: UNA NUEVA MODALIDAD PARA EL DELINEAMIENTO DE LAS RELACIONES EUROPEO-LATINOAMERICANAS

La herencia común, como base de las relaciones eurolatinoamericanas, está mostrando ser demasiado precaria para el desarrollo productivo de los vínculos mutuos. Si no se quiere correr el riesgo de que esta relación se vea aún más postergada, se tiene que desarrollar con otra perspectiva. Sin embargo, no se puede descartar la preocupación que expresaba Manfred Mols en el año 1994, al señalar que «esta relación, con saldo positivo, pero marcada por fracturas en el detalle (...) desaparezca en la historia»⁶⁴. Para evitar ese desenlace, las dos partes tienen que asumir la tarea de forjar «identidades entre sí» y generar un nuevo entramado de relaciones mutuas. En este esfuerzo hay que partir de la tesis de que la continuidad de las inicia-

⁶² Rosa Conde, Palabras de Clausura del seminario: «¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (objetivos, perspectivas y recomendaciones)», 9-10 de marzo de 2006, Casa de América, Madrid, p. 5.

⁶³ Cfr. Wolfgang Wessels: *National vs. EU-Foreign Policy Interests: Mapping «Important National Interests»*, Bruselas, 1998.

⁶⁴ Manfred Mols, «Deutschland und Lateinamerika vor dem Hintergrund einer veränderten internationalen Situation», en Manfred Mols y Christoph Wagner (eds.), *Deutschland-Lateinamerika. Geschichte, Gegenwart und Perspektiven*, Francfort del Meno, 1994, p. 5.

tivas para la profundización del vínculo entre Europa y América Latina, solamente tendrán éxito si reconocen las cualidades propias de la contraparte, y que la generación de posiciones comunes posiblemente estarán limitadas por los intereses comunes en campos específicos. Por lo tanto, habrá que encontrar formas de cooperación que no necesariamente se adecuen al formato del interregionalismo y abran nuevas iniciativas temáticas. La «búsqueda difícil por una relación especial»⁶⁵ de América Latina con Europa, y viceversa, domina hasta la fecha las relaciones bilaterales: existen coincidencias en materia de política exterior, como por ejemplo en la cuestión de la guerra del Irak, en el marco del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre la «Vieja Europa» (Alemania-Francia), Chile y México respecto al rechazo de la posición unilateral de los Estados Unidos. La preferencia por marcos multilaterales comunes, que se habían articulado de alguna manera en la era del presidente Clinton, pueden encontrar también apoyo por parte de Brasil, aunque no son extensibles a toda la América Latina y el Caribe, como quedó visible por el apoyo de Colombia, República Dominicana, Nicaragua y El Salvador de la posición de los Estados Unidos. Este mismo ejemplo revela la dificultad que tienen los gobiernos latinoamericanos para diferen-

ciar entre las posiciones políticas de los Estados miembros de la UE y la PESC, una complejidad que para las secretarías de relaciones exteriores del subcontinente «representa un reto, al cual reaccionan frecuentemente con una cierta pasividad rutinaria»⁶⁶.

Por consiguiente, se puede concluir que en las relaciones con América Latina se ha de buscar una articulación bilateral en vez del concepto propagado por la Unión Europea de una «geometría variable» y del diálogo entre grupos. Hay que partir de la premisa de que el diálogo político amplio ya no puede encontrar su forma en el simple birregionalismo, ya que las asimetrías entre los actores y las entidades subregionales han demostrado ser demasiado grandes. Por lo tanto podría ser recomendable el siguiente procedimiento:

- **Cimentar una nueva cultura relacional**

El intercambio entre Europa y América Latina dispone de una estructura compleja; la memoria histórica y el futuro anticipado conforman el presente de una manera especial. En estos días de desequilibrios, que se alimentan más de la historia, que de lo que prefigura el futuro, las relaciones eurolatinoamericanas tienen que responder a esta

⁶⁵ Alberto van Klaveren, «Die internationalen beziehungen Lateinamerika in den 80er Jahren», en Mario Fernández, Alberto van Klaveren y Dieter Nohlen (eds.), *Demokratie und Außenpolitik in Lateinamerika*, Opladen, 1991, p. 17.

⁶⁶ Van Klaveren, *op. cit.*, p. 22.

perspectiva. A pesar de la declarada asociación estratégica, no se dispone de un marco central para el diálogo estratégico; mientras tanto, existen otras estructuras que si bien responden a ese interés, no logran los efectos deseados. Las dos partes del diálogo no se presentan frente a terceros como contrapartes estratégicas. Ese papel, empero, lo están cumpliendo países líderes particulares respondiendo a sus intereses particulares. El modelo actual de la relación podría llegar a un punto de inflexión, que a su vez tendría como consecuencia el fuerte enojo de las contrapartes. La tarea central consiste entonces en liberar la relación de su actual estado de indefinición y transformarla en una nueva cultura de relación que se fundamenta en intereses reales y en posibilidades de cooperación más allá de los principios «*let's get together*» y «*do me a favour*». Los conflictos tienen que ser debatidos o por lo menos administrados de tal manera que su alcance se vuelva controlable, si es que esta relación histórica deba tener frutos en el futuro. Este dilema fue formulado por el presidente brasileño Fernando Henrique Cardoso en la Segunda Cumbre de Jefes de Gobierno y Estado de Europa y América Latina en Madrid el 16 y 17 de mayo de 2002 con las siguientes palabras: «Aunque nos encontramos próximos en espíritu, en realidad seguimos muy distantes».

- **Generar una nueva dinámica relacional: en vez de «café para todos» identificar contrapartes relevantes en áreas definidas**

Para la UE y sus Estados miembros es recomendable profundizar las relaciones mutuas con actores relevantes (gubernamentales y no gubernamentales) de América Latina con respecto a los temas centrales de interés. Una agenda global para todos puede no tener resultados efectivos, mientras que una mayor diferenciación, a pesar de que genere mayores conflictos, fundamenta al mismo tiempo la exclusividad y la identidad. En el marco de un birregionalismo selectivo y un bilateralismo múltiple, ya no parece oportuno proyectar todos los problemas de coordinación existentes entre las políticas exteriores latinoamericanas y la PESC sobre un núcleo de preguntas que no son igualmente relevantes para todos los Estados del subcontinente. Además, habría que realizar una valoración seria acerca de la capacidad real de acción que los respectivos países tienen en el ámbito político. Algo parecido está sucediendo en la política española con respecto de América Latina, en la cual ya no se actúa bajo el criterio «café para todos»⁶⁷, sino que se buscan las contrapartes clave en cada ámbito. Por ejemplo, en un diálogo estratégico respecto al cambio climático, tal vez se pueda prescindir de la participación de Honduras o de Nicaragua.

⁶⁷ Cfr. Carlos Malamud, *España y América Latina: El pulso entre lo global y lo bilateral*, Madrid, Real Instituto Elcano (Documento de Trabajo 58), 2004, p. 8.

- **Inducir un nuevo orden de interacción: nuevos formatos para el diálogo interregional**

En los Estados latinoamericanos se pueden detectar posturas de defensa de la soberanía que, desde la perspectiva europea, se consideran exageradas o superadas. Por ello, habrá que iniciar la discusión sobre nuevos formatos de interrelación, por ejemplo el método de convención, que reúne a funcionarios, a parlamentarios, y a personalidades independientes para la preparación de decisiones y la reforma de la diplomacia de cumbres. Solamente sobre esta base ampliada puede generarse una nueva dinámica alimentada por la función de redes en lugar de viejas *constituencias*. Será esencial para el éxito de este método que se logren inducir nuevas constelaciones de intereses y procedimientos de negociación. Como señala la experiencia de Europa, se ha logrado establecer un estilo de discusión orientado en los consensos y la resolución de problemas, que al mismo tiempo pudo lidiar con los problemas de la coordinación de los diferentes niveles del entramado birregional. Esto implicaría, por un lado, que los gobiernos deberían renunciar a su clásico monopolio de representación en negociaciones internacionales y, por el otro, se abriría por este camino la inducción de consensos con mayor alcance y profundidad.

- **Inducir la política de España con respecto a América Latina hacia**

- un «papel de liderazgo constructivo»**

Hay que partir del supuesto de que a mediano plazo será España especialmente quien genere el impulso para la relación eurolatinoamericana. Hasta la fecha, sus iniciativas han estado marcadas por intereses bilaterales, aunque definen al mismo tiempo el perfil europeo. A pesar de que las contrapartes de América Latina a veces lamentan que se les pone «en las manos» de España para la articulación de sus relaciones con Europa, habrá que insistir para que los Estados miembros de la UE insten a España a asumir un papel de liderazgo constructivo, que ponga en el centro el interés europeo. En este sentido habrá que promover discusiones con España con respecto a la «europeización» de su política hacia América Latina, para que en su momento se desarrollen los instrumentos oportunos, por ejemplo, en la forma de una troika europea.

- **Definir una nueva agenda de la relación birregional**

La agenda birregional entre la UE y América Latina se encuentra ampliamente definida en cuanto a las negociaciones comerciales y la apertura de mercados. Un elemento central es el conocido debate respecto a la Política Agraria Común Europea y su conflictividad en las negociaciones birregionales y multilaterales. Esta cuestión, sin embargo, seguirá estando ubicada en el ámbito de la

OMC, por lo que no podrá desbloquearse en la relación con el MERCOSUR. De la aprobación del mandato de negociación entre la UE y el SICA por parte de la Comisión Europea (y si las condiciones fueran oportunas también con la CAN) dependerá el futuro de las políticas hacia estos espacios de integración. Con el ingreso de Venezuela al MERCOSUR, las negociaciones birregionales con la UE, así como las posibles negociaciones futuras con la CAN, tomarán mucho más tiempo y deberán ser redefinidas a tiempo⁶⁸. Sin embargo, resulta evidente que las agendas comerciales, el diálogo político y la cooperación no deberían ser tratadas como compartimentos estancos, de manera que se estén más integradas y se refuercen mutuamente. Esta sugerencia va a contrapelo de la lógica interna de la UE, en tanto integra competencias comunitarias bajo la tutela de la Comisión, y marcos intergubernamentales propios del Consejo Europeo. Sin embargo sigue siendo una clave para avanzar en la configuración de una nueva agenda en la relación euro-latinoamericana. A tal efecto, es indispensable reducir la agenda temática, que no puede incluir migración, medio ambiente, narcotráfico, cohesión social, estabilidad política, buen gobierno y además des-

emboca en la cooperación cultural y la salud pública⁶⁹. Con esta proliferación de posibles temas, se corre el riesgo de incrementar más la actual «fatiga de diálogos» de las partes⁷⁰, que demuestran tener poco efecto para forjar conjuntamente la política internacional. Si ese diálogo se restringe a las relaciones bilaterales, no pueden esperarse efectos concretos para la política internacional (es decir, respecto a terceros); mientras que la proliferación de programas y proyectos tampoco contribuirán a que se perciba que esta es una «relación preferencial». El hecho de que la UE y sus Estados miembros sigan siendo el mayor donante de cooperación para América Latina tiene que surtir efectos para la parte europea y para su posición en la política internacional. Pero esta expectativa quedará frustrada si no forma parte de un esfuerzo multilateral y bilateral coherente, para que a partir de ahí se pueda trazar un diseño político reconocible y capaz de articular el comportamiento internacional de las partes.

- **La importancia del proceso «entre-Cumbres»**

Aunque la cuarta Cumbre de Viena haya sido el primer encuentro de los

⁶⁸ Félix Peña, «La cuestión del libre comercio en la Cumbre UE/ALC de Viena. Una perspectiva latinoamericana», en Celare (ed.), 2005, *op. cit.*, pp. 117-126.

⁶⁹ Véase al respecto *Hacia una Cumbre Nueva*, *op. cit.*; Salafranca, *op. cit.*, y los documentos de Laurence Whitehead, «La relación biregional», en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 189/2004, pp. 69-79 y con una reseña histórica Christian Freres, «De las declaraciones a la asociación birregional?», en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 189/2004, pp. 110-124.

⁷⁰ Alberto van Klaveren: «Las relaciones políticas europeo-latinoamericanas: la necesidad de una sintonía más fina», en *Nueva Sociedad*, Caracas, núm. 189/2004, p. 61.

Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE y América Latina y el Caribe, organizado por un país que no forma parte de la comunidad iberoamericana, se ha visto con buenos ojos el trabajo y el empeño de la diplomacia austríaca por llevar a buen término una Cumbre caracterizada por haber generado expectativas limitadas. El éxito relativo de los acuerdos alcanzados deja con vida al proceso eurolatinoamericano, pero no ha generado el dinamismo suficiente para que pudiera caminar por su propio impulso. Se necesita, más bien, que se tome en serio el trabajo del proceso «entre-Cumbres», que incluye una agenda importante de tareas a resolver por las partes. En esta dinámica habrá que trabajar para generar una propuesta común con América Latina y el Caribe para que se añada a la tarea de ejecutar las decisiones y acuerdos a través de una instancia eurolatinoamericana. Un punto de referencia podría ser la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), aunque ésta parece asumir un papel mucho más político que de ejecución. El interés de fortalecer la dimensión ejecutiva de ese proceso podría llevar a un esquema de «troika doble», nombrando una parte la UE y la otra los Estados de América Latina y del Caribe. Al mismo tiempo se hace indispensable recurrir a las aportaciones de las instancias civiles para que el proceso birregional pueda recuperar

su dinámica interna, deficiente en la década pasada.

El simple hecho de que la comprensión de multilateralismo y la forma de tratar el interregionalismo sea tan diferente entre las partes hace evidente que las bases mismas de esas políticas se encuentran todavía en un nivel declaratorio, sin poder fungir como fundamentos de la relación privilegiada. El bajo interés mutuo indica un «vínculo negativo» que solamente puede ser reorientado parcialmente por una ampliación de los actores de la llamada «sociedad civil» y un mayor peso del interparlamentarismo⁷¹. Es necesario insistir en esta cuestión: las coincidencias no definen *per se* las políticas, aunque pueden alimentar el voluntarismo político; solamente la coordinación vinculante de las políticas puede inducir los avances deseados, y para ello se necesitan voluntad y liderazgo político, ausentes en este momento en las dos partes. La continuidad solamente será factible con mayor concentración en la agenda y en las rondas de negociación en las que realmente existen intereses y oportunidades que necesitan de la cooperación, del diálogo y de la negociación. Las agendas artificiales llevan a que las relaciones languidezcan o se vacíen contenido, lo que fue un peligro claramente visible en el tan ansiado Proceso de San José entre la UE y Centroamérica de los años ochenta.

⁷¹ Al observador tiene que sorprender la casi inmutada inclinación de los parlamentarios europeos en insistir en la relación con los llamados «parlamentos regionales» de América Latina, cuyos representantes se encuentran ampliamente desacreditados en sus países correspondientes.

ANEXOS

ANEXO I. NOTA SOBRE AUTORES Y COLABORADORES

Cecilia Alemany

Global Networker de Social Watch. Doctoranda del Instituto de Altos Estudios para América Latina (IHEAL) de la Universidad Sorbonne Nouvelle III de París.

Rut Diamint

Profesora de las Universidades Torcuato Di Tella y Bologna, representación Buenos Aires; investigadora de CONICET y del Programa Creando Comunidades de Seguridad en las Américas (Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC).

Christian Freres

Investigador Asociado del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), Madrid. Asesor de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

Susanne Gratius

Doctora (PhD) en Ciencia Política por la Universidad de Hamburgo. Investigadora senior en FRIDE, Madrid, con licencia del Instituto Alemán de Relaciones Internacionales y Seguridad (SWP) en Berlín. Autora de numerosas publicaciones sobre las relaciones europeo-latinoamericanas, Brasil, Cuba, Venezuela y el MERCOSUR.

Günther Maihold

Doctor (PhD) en Ciencias Políticas. Subdirector del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad/Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlín/RFA y profesor en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín.

Tomás Mallo

Desde 2005 es Responsable del Programa de Estudios sobre América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) de la Fundación Carolina. Desde 1999 fue Secretario General de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y editor de *Síntesis. Revista Documental de Ciencias Sociales Iberoamericanas*.

Leire Pajín

Licenciada en Sociología. Diputada en la Legislatura 2000-2004. Miembro de la Ejecutiva Federal del Partido Socialista Obrero Español (PSOE). Desde 2004 es Secretaria de Estado de Cooperación Internacional del Gobierno español.

Ana Pellicer

Doctora en Filosofía y Letras, Coordinadora de Programas de la Tribuna Americana de la Casa de América de Madrid.

José Antonio Sanahuja

Doctor (PhD) en Ciencias Políticas con Premio Extraordinario de la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Director del departamento de Cooperación y Desarrollo del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI) y profesor en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Ha publicado sobre relaciones internacionales, relaciones exteriores de la Unión Europea, cooperación al desarrollo e integración regional en América Latina.

ANEXO II. PROGRAMA DEL SEMINARIO

¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? (objetivos, perspectivas y recomendaciones)

Madrid, 9-10 de marzo de 2006, Casa de América.

El diálogo político entre partes iguales es un capital muy importante de la cooperación europeo-latinoamericana. No hay ninguna otra región en el mundo con la cual la UE haya establecido relaciones políticas igualmente estrechas. Las dos Partes han construido una cooperación multidimensional que involucra a un gran número de representantes gubernamentales y de la sociedad civil. Actualmente, existen más de diez mecanismos de diálogo político regulares e institucionalizados entre la UE y América Latina.

Han pasado 15 años desde que los Ministros de Relaciones Exteriores de la UE inauguraron un diálogo político con su contraparte latinoamericana, el Grupo de Río. De allí nacieron, en 1999 —siguiendo una iniciativa de España y Francia— las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno entre la UE, América Latina y el Caribe como máximo foro político entre las dos regiones. Mucho más antiguas son las Conferencias Interparlamentarias entre el PE y el PARLATINO que se iniciaron en 1974 y cuya XVII reunión se celebró en junio de 2005 en Lima.

Aparte del diálogo inter-regional, surgieron una serie de foros con socios individuales y subregionales latinoamericanos. La UE sostiene un diálogo político regular con Chile, México, la Comunidad Andina, Centroamérica, el MERCOSUR y el Caribe. Paralelamente a la agenda política gubernamental, se celebran encuentros entre sindicatos y ONG —los denominados foros de la sociedad civil— y esporádicas reuniones a nivel subestatal.

Ante la multiplicidad de foros de diálogo y la cantidad de encuentros entre diversos actores, es un buen momento para evaluar el impacto y los resultados concretos del diálogo político entre la UE y América Latina. La finalidad de este proyecto es contribuir a reformar el diálogo político entre ambas regiones y utilizar los foros existentes para afrontar conjuntamente los problemas más candentes en cada región y en la agenda europeo-latinoamericana. Asimismo, habría que preguntarse por los elementos que distinguen las Cumbres europeo-latinoamericanas de otros mecanismos, tales como las Cumbres Iberoamericanas o de las Américas, que abarcan temas semejantes, entre ellos la cohesión social, la democracia y la seguridad.

Mediante la presentación de informes de análisis elaborados por autores europeos y latinoamericanos, este seminario enfocará las siguientes cuestiones:

- 1) ¿Cuáles son los foros que han funcionado bien y cuáles habría que reformar?
- 2) ¿Se ha cumplido con los objetivos principales del diálogo: promover la democracia, la paz, el desarrollo y la integración?
- 3) ¿Qué temas candentes en la agenda política birregional habría que afrontar (conflictos internos, desigualdad, crisis de gobernabilidad)?
- 4) ¿Qué lecciones pueden sacarse de otros foros políticos similares (las Cumbres Iberoamericanas y las Summits of the Americas)?
- 5) ¿Constituyen los mecanismos actuales un marco idóneo de relaciones políticas?
- 6) ¿Cómo se podría ajustar el diálogo político europeo-latinoamericano a los desafíos actuales?

El evento se divide en una reunión de trabajo a puerta cerrada entre expertos latinoamericanos y europeos y una mesa redonda abierta al público. A fin de incentivar el debate entre los

expertos, se presentarán seis informes que serán difundidos al menos diez días antes de la reunión de expertos. Los autores presentarán sus conclusiones preliminares que serán comentados por un experto latinoamericano y uno europeo, respectivamente.

Programa

9 de marzo de 2006

09.30 Palabras de bienvenida

M^a Asunción Ansorena, Casa de América
Ignacio Soletto, Fundación Carolina
Susanne Gratius, FRIDE
José Antonio Sanahuja, ICEI

10.00 Regionalismo e inter-regionalismo en el nuevo contexto internacional

Moderadora: Ana Pellicer, Casa de América, Madrid
Ponente: José Antonio Sanahuja, ICEI, Madrid
Comentarios: José María Araneo Gallart, Embajador de Uruguay, Madrid
Esther Barbé, Universidad Autónoma de Barcelona
Blanca Antonini, Centro Internacional de Toledo para la Paz, Madrid

12.15 Balance de los distintos mecanismos de diálogo

Moderador: Fernando García Casas, SEGIB, Madrid
Ponente: Cecilia Alemany, Social Watch, Montevideo
Comentarios: Celestino del Arenal, Universidad Complutense de Madrid
Luis Guillermo Solís, FLACSO, San José

16.00 Objetivos y resultados del diálogo político

Moderador: Edmundo Jarquín, SEGIB, Madrid
Ponente: Susanne Gratius, FRIDE, Madrid
Comentarios: Javier Niño-Pérez, Comisión Europea, Bruselas
Alfredo Valladao, Chair MERCOSUR, París

18.00 Lecciones de otros foros

Moderador: Alfredo Valladao, Chair MERCOSUR, París
Ponente: Christian Freres, ICEI, Madrid
Comentarios: Tomás Mallo, Fundación Carolina, Madrid
Erika Ruiz Sandoval, Universidad Autónoma de Barcelona / ITAM, México D.F.

10 de marzo de 2006

9.30 El diálogo político ante los conflictos políticos candentes

Moderador: Luis Guillermo Solís, FLACSO, San José
Ponente: Rut Diamint, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires
Comentarios: Francisco Aldecoa, Universidad Complutense de Madrid
Mariano Aguirre, FRIDE, Madrid

11.30 Propuestas de reforma

Moderador: Luis Peral, FRIDE, Madrid
Ponente: Günther Maihold, SWP, Berlín
Comentarios: Fernando Carrillo, Red Euro-latinoamericana de Gobernabilidad y Desarrollo, BID, París
Ramón Torrent, OBREAL/EULARO, Barcelona

17.30 Mesa redonda: «¿Cómo reactivar el diálogo UE-América Latina?»

Moderador: Christian Freres, ICEI, Madrid
Luis Tejada, Secretaría de Estado de Asuntos Europeos, MAEC
Rut Diamint, Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires
Alexander Springer, Embajada de Austria

Fernando García Casas, SEGIB, Madrid
Günther Maihold, SWP, Berlín
Luis Guillermo Solís, FLACSO, San José

19:00 Clausura

Aurora Díaz-Rato, AECl, Madrid
Rosa Conde, Fundación Carolina, Madrid

ANEXO III. INTERVENCIÓN DE ROSA CONDE EN EL ACTO DE CLAUSURA DEL SEMINARIO

Buenas tardes a todos y a todas.

Es para mí una satisfacción participar en la clausura de este Seminario dedicado a reflexionar sobre «¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?».

La celebración en Viena, en el próximo mes de mayo, de la IV Cumbre de la Unión Europea-América Latina y Caribe nos brinda la oportunidad de redoblar nuestros esfuerzos para identificar orientaciones y recomendaciones con el ánimo de mejorar la asociación entre estas dos regiones.

A buen seguro que el trabajo realizado en estos dos días de Seminario, en el que han intervenido conocidos y prestigiosos especialistas sobre distintos aspectos del diálogo político entre la UE y América Latina, contribuirá a la mejora del mismo, lo que esperamos redundará en más y mejor cooperación entre ambas regiones.

Conscientes de aquella oportunidad, la Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional, este año está dedicando especial atención al seguimiento de la agenda eurolatinoamericana, lo que se ha traducido en la asistencia a distintas reuniones preparatorias, en la coorganización de este Seminario, en la edición de dos productos editoriales resultantes del mismo y en el seguimiento directo de la misma Cumbre de Viena.

A partir de 2004 iniciamos un nuevo camino, con el que buscamos que la Fundación juegue un papel cada vez más relevante en la promoción y el debate de ideas sobre los retos que la globalización presenta a la lucha contra la pobreza y el desarrollo internacional y un papel más proactivo y puntero en las relaciones entre España y América Latina.

Uno de los aspectos fundamentales de este cambio ha sido la creación del Centro de Estu-

dios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), hace un año, que tiene un objetivo ambicioso: el de *acompañar* a la Cooperación Española en el proceso de cambio que implica la puesta en marcha del Plan Director 2005-2008 y a los demás actores españoles que operan en América Latina.

El Centro cuenta con diversos instrumentos que van desde la financiación de investigaciones especializadas tanto en España como en América Latina, hasta la asesoría y apoyo puntual a los actores públicos, como el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional o la Agencia Española de Cooperación Internacional, y a actores privados como las empresas y las organizaciones de la sociedad civil.

Dicho *acompañamiento*, podríamos decir «a tres bandas», nos lleva a impulsar la visión de partenariatado y alianza público-privada; de hecho, la Fundación Carolina, es un claro ejemplo de colaboración exitosa entre el sector privado y la administración del Estado, siendo ésta su seña de identidad más característica. Y nos lleva a impulsar también, en lo que se refiere a la agenda política y social de los países latinoamericanos, el diálogo y la concertación social para llegar a acuerdos sociales nacionales o pactos para el desarrollo, que permitan a los países alcanzar más democracia y más desarrollo; siendo ésta también una de nuestras líneas prioritarias de trabajo en los próximos tiempos.

Por otra parte, hay que reconocer que a pesar de los avances que se han producido en las relaciones con América Latina, la UE carece todavía de un pensamiento estratégico sobre la región. Además persiste una agenda conflictiva: relaciones comerciales asimétricas, PAC, medio ambiente, etc.; por lo que hay que reformular dicha agenda, pudiendo jugar España un papel importante promoviendo política eurolatinoamericana, relanzando las relaciones eurolatinoameri-

canas y hasta, si me apuran, «españolizando» la agenda eurolatinoamericana.

Y ello es más pertinente si cabe, cuando se cumple el vigésimo aniversario de la entrada de España en la Comunidad Europea, siendo evidente, tanto desde el punto de vista político, como económico y de cooperación, la importancia de la aportación española al diseño de las políticas de la UE hacia América Latina, inexistentes antes del ingreso de nuestro país y de Portugal en las Comunidades Europeas.

Además, el esfuerzo inversor de nuestras empresas también cambió tras la firma del Tratado de Roma, ya que la necesidad de competir en el mercado europeo, les llevó a buscar nuevas oportunidades en Iberoamérica, con el éxito en crecimiento, transferencia de tecnología, formación de cuadros y cuenta de resultados por todos conocidos.

Si España quiere mantener su doble condición de país europeo e iberoamericano, debe animar al resto de los países europeos; a unos porque están formalmente ausentes de América Latina y a otros porque ante el peso de la ampliación y de la crisis constitucional se muestran escépticos a la hora de avanzar en el diálogo entre ambas regiones. España puede y debe liderar las relaciones eurolatinoamericanas en el marco de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC).

Se puede trabajar con otros países europeos para lograr determinados objetivos en América Latina, si somos capaces de utilizar los instrumentos adecuados. Posiblemente haya que reformular el formato de las Cumbres UE-ALC. Posiblemente haya que diseñar conjuntamente una cooperación más generosas al tiempo que más eficiente y eficaz, y que incida en la gobernabilidad y el reforzamiento institucional, mostrando en América Latina las buenas prácticas de «tecnología política» y que incida en los procesos de integración en América del Sur, que viven mo-

mentos dramáticos. Esperemos que en la Cumbre de Viena se produzca algún avance en lo que se refiere a las negociaciones con MERCOSUR.

Seguramente los centros de estudio e investigación especializados en América Latina de los distintos países europeos, trabajando unidos, pueden hacer mucho para alcanzar estos objetivos. De la misma manera, la SEGIB en representación del espacio iberoamericano también puede jugar cierto papel en la profundización de las relaciones entre la UE y América Latina.

Esperemos que los resultados del Seminario hayan sido provechosos para todos, y sobre todo, que los documentos resultantes contribuyan a la mejora del diálogo y la cooperación entre ambas regiones, convencidos como estamos de que España debe jugar en la actualidad un papel más relevante en Europa a favor de América Latina, renovando la voluntad política que ya tuvo hace veinte años.

Teniendo en cuenta estas consideraciones, este Seminario se ha convertido en un elemento importante del plan de trabajo de la Fundación Carolina y nos sentimos doblemente orgullosos; en primer lugar, por haber contribuido a la realización del mismo, y en segundo lugar, de haberlo hecho con instituciones de las que nos sentimos muy cercanos y con las que colaboramos habitualmente.

En este sentido, quiero dar las gracias a Aurora Díaz-Rato en representación de la AECL, a Asunción Ansorena y Ana Pellicer de la Casa de América, a José Antonio Sanahuja y Christian Freres del ICEI y a Susanne Gratius de la FRIDE, por el trabajo realizado. Y ese agradecimiento aún es mayor, por supuesto, para las cerca de 25 personas que se han desempeñado como moderadores, panelistas y comentaristas.

Así pues, agradeciendo también a todos ustedes su presencia, levantamos la sesión y clausuramos este Seminario.

ANEXO IV. DOCUMENTO DE LAS INSTITUCIONES ORGANIZADORAS DIRIGIDO A LA CUMBRE DE VIENA (12 de mayo de 2006)*

INTRODUCCIÓN

La importancia del diálogo y la concertación política entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe y la celebración en Viena, los días 11 y 12 de mayo, de la IV Cumbre UE-ALC de Jefes de Estado y de Gobierno, plantean la conveniencia de responder a la pregunta planteada.

La pertinencia es mayor si consideramos la percepción dominante de que hay un cierto agotamiento, resultado posiblemente de una excesiva retórica, ante la falta de seguimiento de los acuerdos adoptados y de la superposición y duplicación de los marcos de dicho diálogo.

Además, debemos tener muy en cuenta que las realidades, los líderes y las agendas de ambas partes han cambiado, por lo que los mecanismos de dicho diálogo deberán adaptarse para poder avanzar en el mismo.

Con el fin de responder a la pregunta planteada, el Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), la Casa de América, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) y la Fundación Carolina, con el patrocinio de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), organizaron los días 9 y 10 de marzo el seminario *¿Para qué sirve el diálogo político entre la UE y América Latina? Objetivos, perspectivas y recomendaciones*.

De los resultados del seminario, surge este documento que las instituciones organizadoras presentan a la opinión pública con motivo de la Cumbre de Viena y que se ordena en torno a tres ejes de reflexión. El primero, sobre cuál es el contexto para dicho diálogo. El segundo, sobre cuál es el balance de dicho diálogo. Y el tercero, sobre cuáles deben ser las características y orientaciones de dicho diálogo ante los desafíos birregionales. El documento se cierra con una serie de propuestas concretas con cuya aplicación estimamos que se puede mejorar el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina.

I. EL CONTEXTO DEL DIÁLOGO POLÍTICO EUROPEO-LATINOAMERICANO

El diálogo político institucionalizado entre la Unión Europea (UE) y América Latina se estrena con el Diálogo de San José en 1984. En aquel entonces había crecientes coincidencias entre las dos regiones en cuanto a valores básicos como la democracia y los derechos humanos, la primacía de la diplomacia y la concertación para resolver los problemas internacionales, la centralidad del Estado en los modelos de desarrollo, y la importancia de la integración regional. Ambas regiones también se percibían como espacios alternativos al conflicto ideológico Este-Oeste que dominaba en ese periodo.

* Seminario: «¿Para qué sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?»

Documento elaborado por: Christian Freres (ICEI), Susanne Gratius (FRIDE), Tomás Mallo (Fundación Carolina), José Antonio Sanahuja (ICEI) y Ana Pellicer (Casa de América).

Este documento es el resultado de un proyecto realizado conjuntamente por la Casa de América, la Fundación Carolina, la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, y el Instituto Complutense de Estudios Internacionales con financiación de la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI).

El contenido de este trabajo es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleje la opinión de la AECI, ni de los cuatro centros involucrados, o de otras entidades a las cuales estén vinculados los autores.

Esta experiencia no sólo contribuyó a los esfuerzos de pacificación en América Central, sino que fue el inicio de un espíritu poderoso de cercanía y simpatía entre las dos regiones. En lo concreto, sirvió como base para el diálogo político que se estableció entre la UE y el Grupo de Río, foro de concertación política latinoamericana. Ese diálogo desempeñó un papel clave en el apoyo a la democracia durante los años ochenta y principios de los noventa.

Desde mediados de esa década, las dos partes reconocieron la necesidad de dar un nuevo impulso al diálogo, por lo que se decidió organizar la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en junio de 1999 en Río de Janeiro, Brasil. De manera complementaria se establecieron procesos paralelos de diálogo político entre la UE y la Comunidad Andina (CAN), el MERCOSUR, Chile y México, además de un diálogo de alto nivel sobre el problema de las drogas.

En suma, para 2004, veinte años después de iniciarse el proceso, se había creado un entramado bastante completo y complejo de diálogo político entre las dos regiones que sentaba las bases para construir una verdadera relación de asociación birregional. Sin embargo, durante esos dos decenios y especialmente en el último quinquenio, el contexto internacional y el contexto interior de las dos regiones había cambiado notablemente, de forma que el diálogo político debe adaptarse para que siga siendo relevante. Nos encontramos, pues, ante un «fin de ciclo» en las relaciones eurolatinoamericanas.

Dentro del escenario internacional se pueden señalar dos elementos centrales que han contribuido a transformar el panorama global. Primero, la globalización que está produciendo cambios muy rápidos en las interrelaciones entre países y regiones. Actores que no se consideraban antes, como China, emergen con fuer-

za y la volatilidad de los flujos financieros provoca crisis económicas muy profundas. Ante esta situación, los sistemas de gobernanza global apenas han mudado, con lo cual persiste una sensación de incertidumbre y falta de consensos relevantes para los nuevos tiempos. Ante las fuerzas impredecibles de la globalización, muchos países están reforzando sus relaciones externas, de tal forma que las alianzas parecen cada vez más variables. Los procesos de integración regional en distintas zonas del mundo intentan adaptarse a este escenario mediante una estrategia de «regionalismo abierto» que permite cierta flexibilidad pero también conlleva la creación de esquemas poco consolidados. Por otra parte, la globalización ha abierto nuevos espacios de participación a actores no estatales como las organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas, universidades, etc., enriqueciendo y complicando aún más el quehacer de las relaciones internacionales. Con relación a este factor, y volviendo a los términos de la «dependencia» de antaño, podríamos considerar a la UE como un actor central del proceso de globalización, mientras que América Latina se encuentra al margen de muchas de las tendencias globalizadoras, y cuando participa lo hace más como objeto que como sujeto.

El segundo factor es la doctrina de seguridad que ha vuelto a permear todo el sistema internacional. A diferencia de la situación durante la Guerra Fría (cuando se enfrentaban dos bloques de estados en un duelo ideológico), ahora gran parte de los estados afronta un movimiento terrorista global, sin que sean muy claras las líneas de separación. Después de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (y ataques sucesivos en otras partes del planeta), el mundo es un sitio menos seguro, aunque las bases de los diversos conflictos —las grandes desigualdades e injusticias— siguen siendo las mismas de siempre. En cualquier caso, la política mundial se está centrando casi obsesivamente en lo que ocurre en las zonas «calientes»

como el Medio Oriente, Asia central, y partes de África, dejando relativamente desatendidas muchas otras regiones.

La intervención militar en Irak en 2004 no sólo provocó muchas divisiones en el seno de la comunidad internacional, sino que también puso en tela de juicio las reglas de juego que se habían establecido para el tratamiento de crisis mundiales. Al respecto, Europa se dividió en dos campos enfrentados dialécticamente, mientras que América Latina se quedó al margen (salvo algunos estados centroamericanos y los dos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU). El coste para Europa fue una pérdida temporal de influencia que ha conseguido ir recuperando, al tiempo que Latinoamérica parece alejarse cada vez más de la agenda mundial.

En cuanto a los cambios en la Unión Europea habría que empezar por las sucesivas ampliaciones que han convertido a la UE en un bloque de 27 estados miembros. Más allá de su dimensión territorial, esta transformación se refleja en el hecho de que la Unión es un grupo cada vez menos homogéneo en cuanto al nivel de vida, el grado de consolidación institucional, y el perfil de intereses externos de los miembros. Ello no quiere decir que no sea posible llegar a consensos amplios, pero dificulta la puesta en marcha de iniciativas ambiciosas en ámbitos que no forman parte de las prioridades de la agenda exterior de la UE. Por otra parte, la ampliación se combina con las fuerzas de la globalización para alentar temores en distintos sectores de la sociedad europea que se preocupan por el gradual pero evidente desmantelamiento de su «modelo social». Se trata de uno de los factores que explican el «no» de franceses y holandeses a la propuesta de Tratado Constitucional que podría contribuir a alzar la presencia internacional de la UE.

En América Latina también se han producido muchos cambios. Si bien las reformas introdu-

cidas en los dos decenios anteriores han tenido como consecuencia unos índices macroeconómicos generalmente positivos, los problemas socioeconómicos subyacentes siguen vigentes. Entre ellos, el que más preocupa es la desigualdad, que no se reduce aún cuando hay crecimiento económico. Esta situación tiene repercusiones fuertes en la política. Por un lado provoca desencanto con la democracia representativa, y, por el otro, crecientes apoyos a políticos que surgen de fuera del sistema tradicional de partidos.

En otro orden de cosas, el panorama de la integración regional parece revuelto con esquemas que compiten muchas veces en torno a argumentos más ideológicos que sustantivos, junto con una falta de avances significativos en los procesos existentes. Además, la tradicional diferencia entre la zona norteña de América Latina —desde Colombia hasta México— y América del Sur parece ampliarse cada vez más. La emergencia de la Alianza Bolivariana por las Américas (ALBA) —nutrida por gobiernos neopopulistas y la única dictadura de la región— ha creado otro eje impregnado por una visión antiestadounidense que persigue romper o transformar los sistemas existentes.

En suma, las dos regiones se encuentran en procesos de reajuste interno y de realineamiento externo en un sistema mundial cada vez más revuelto. Ante esta situación, no parece adecuado mantener el diálogo político tal y como es ahora.

II. BALANCE DEL DIÁLOGO POLÍTICO

Si el diálogo político es uno de los tres pilares de las relaciones eurolatinoamericanas (junto con las relaciones económicas y la cooperación al desarrollo), se podría decir que es su verdadera «alma». Es, además, el ingrediente diferenciador de estas relaciones frente a vínculos

que tiene la UE con otras regiones en desarrollo (donde la cooperación o los lazos económicos predominan), y frente a las relaciones interamericanas. Sin embargo, no puede sustentarse por sí solo, ya que el diálogo político se nutre de los otros pilares. En este apartado se presenta un breve balance del mismo.

En el diálogo político birregional existen distintos mecanismos que reflejan la manera fragmentada de afrontar dicha complejidad. Se podrían clasificar estos mecanismos según dos criterios. Por un lado, según los actores involucrados, y por el otro, según la amplitud o especificidad de la agenda del diálogo.

Con respecto a los actores, habría que hacer una división entre los mecanismos de estados y/o organismos intergubernamentales y otros para actores no estatales, incluyendo fundamentalmente parlamentos, organizaciones de la sociedad civil (OSC), y empresas.

En cuanto al primer grupo, hemos identificado ya un mecanismo a nivel birregional que consiste en las reuniones entre la UE y el Grupo de Río que se establecieron en los años ochenta y que fueron institucionalizados en la Declaración de Roma en 1990. Desde entonces se han realizado reuniones ministeriales cada dos años y encuentros en el marco de las sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas.

Otro mecanismo birregional consiste en las Cumbres celebradas en 1999 (Río de Janeiro), 2002 (Madrid) y 2004 (Guadalajara, México). Se trata del foro de diálogo de mayor visibilidad e impacto mediático donde se marca la orientación general de todos los demás diálogos entre las dos regiones. Por este motivo y por la emergencia de nuevos foros de concertación en América Latina que hacen sombra al Grupo de Río, el diálogo de la UE con este grupo parece debilitado (aunque sigue teniendo cierto papel de preparación del terreno para las Cumbres).

En esta categoría los otros foros son los diálogos con subregiones y países. El más antiguo es el de la UE con Centroamérica. Este diálogo fue reforzado a través del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación (ADPC) de 2003 para situarlo a un nivel similar al que existía con MERCOSUR (materializado en 1992), Chile (2003) y México (2001). Se hizo lo mismo con respecto al diálogo político con la Comunidad Andina. Como es de suponer, estos diálogos se centran particularmente en la dinámica de las relaciones del socio con la UE —en particular sobre las negociaciones para acuerdos de asociación—, mientras los foros birregionales tienen una agenda mucho más amplia. De esta manera son complementarios, aunque en la práctica se nota bastante solapamiento. Además, los diálogos con subregiones a nivel ministerial al menos no parecen diferenciarse demasiado entre ellos, mientras que los foros con países individuales han demostrado mayor innovación (debido a que hayan entrado en vigor los acuerdos de asociación).

Fuera del ámbito oficial existe un diálogo interregional bastante rico. De hecho, el foro de diálogo político eurolatinoamericano más antiguo es el de las Conferencias Interparlamentarias que datan de 1974. Este foro consiste en reuniones entre el Parlamento Europeo y el Latinoamericano cada dos años, alternativamente en Europa y en América Latina, además de encuentros pre-Cumbres. La agenda del foro es muy amplia y ha sido un espacio propicio para ideas innovadoras que promueven las relaciones birregionales, aunque también se le acusa de ser demasiado utópico. Una de las propuestas más ambiciosas que ha salido de este foro es la creación de una Asamblea Transatlántica. El diálogo político parlamentario se ha extendido en años recientes a foros con cada uno de los esquemas subregionales y con Chile y México.

Otros actores no institucionales también mantienen diversos diálogos políticos especialmen-

te entre homólogos de ambas regiones, pero también con actores oficiales. Sin duda, destacan las OSC¹ y las empresas en particular a partir de la Cumbre de Río cuando se estableció el precedente de organizar encuentros paralelos (y generalmente previos en el tiempo) a los grandes encuentros birregionales. En cuanto a las organizaciones cívicas, han establecido diversas redes birregionales que se reúnen con cierta regularidad, elaboran documentos de posicionamiento y organizan campañas de incidencia sobre distintos temas relevantes para las relaciones eurolatinoamericanas. La Comisión Europea apoya reuniones previas a las cumbres, aunque no existe ningún espacio institucionalizado de participación cívica en las mismas. En paralelo, ha habido diversas «consultas» a organizaciones de la sociedad civil alrededor de los distintos esquemas de relaciones, pero se trata de procesos limitados en cuanto al nivel de interlocución por parte de las instituciones comunitarias, y el seguimiento que se hace de las mismas.

Las empresas han tenido una participación más estrecha en las Cumbres. En la primera reunión en Río de Janeiro se estableció un espacio propio cercano al de los Jefes de Estado y de Gobierno. Además, las empresas participan en los encuentros de la sociedad civil «organizada» (a través del Comité Económico y Social Europeo y sus contrapartes latinoamericanas).

Para entender la potencialidad del diálogo político eurolatinoamericano, quizás pueden ser útiles lecciones de otros foros en los cuales participan los países latinoamericanos, principalmente los sistemas hemisférico e iberoamericano. Es cierto que estos tres esquemas tienen membresías, dinámicas de relaciones y objetivos distintos, pero también tienen problemas compartidos, como el exceso de retórica y la falta de recursos para cumplir los múltiples

compromisos. El sistema de cumbres hemisféricas puede ofrecer lecciones en cuanto al seguimiento, mientras que la experiencia de la Comunidad Iberoamericana demuestra el valor de focalizar el diálogo político en ámbitos concretos. Finalmente, cabe señalar el hecho de que en los tres foros América Latina no es el socio que parece dominar, lo que determina en gran medida la agenda y los resultados del diálogo. Ello puede contribuir a su alejamiento de los mismos y a aprovechar más de otros foros intrarregionales.

En cuanto a la institucionalización, las reuniones establecidas se celebran de manera regular, pero han faltado mecanismos birregionales de seguimiento y de impulso. Existe un Grupo Birregional que se reúne casi exclusivamente con el fin de preparar la cumbre siguiente, pero no parece incluir en su mandato obligaciones específicas referidas al seguimiento de compromisos de la cumbre anterior. Se produjo una «evaluación» conjunta en la Cumbre de Madrid pero era más bien un listado de actividades relacionadas con los párrafos específicos de la Declaración de Río y no incluía una valoración realmente independiente del grado de cumplimiento.

Ambas regiones se han resistido, por razones legítimas, a la creación de un órgano o una secretaría birregional que podría dar un mínimo grado de institucionalización a las relaciones. Evidentemente, uno de los problemas es la falta de una organización latinoamericana como contraparte de la UE lo que aconsejaría la existencia de una secretaría de este tipo. Sin embargo, no es un obstáculo insuperable. Otro tema es la financiación de la misma; un problema que ha tenido la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y que se ha resuelto con una mayor aportación económica de los países europeos.

¹ Cabe señalar una peculiaridad al respecto. Según la UE hay un foro de las organizaciones de la sociedad formal y otro foro para otras organizaciones (donde fundamentalmente se encuentran las ONG).

III. EL DIÁLOGO ANTE LOS DESAFÍOS BIRREGIONALES

En su relación con Europa, América Latina parece sufrir un «síndrome de niño abandonado» a raíz de la «securitización» de la agenda internacional y una menor atención por parte de la UE, debido a otras prioridades geográficas. En ambas regiones se percibe, además, «un cierto agotamiento del modelo actual de diálogo político»². Cabe constatar que el perfil, el formato, el contenido y la coordinación del diálogo birregional no se ajustan del todo a los desafíos actuales de las relaciones y, particularmente, a la cambiante realidad latinoamericana.

En cuanto al perfil del diálogo, un desafío es superar las asimetrías existentes entre la UE y América Latina. Para intensificar las relaciones políticas es necesario un firme compromiso político por parte de la UE y de América Latina. Al menos sobre el papel, la UE ya ha cumplido con esta tarea: previo a la Cumbre de Viena, las instituciones comunitarias (la Comisión, el Consejo, el Parlamento y el Comité Económico y Social), lanzaron cuatro documentos. En ellos subrayan su voluntad política de crear una asociación estratégica con América Latina e incluyen una serie de propuestas nuevas. Hasta el momento no ha habido ninguna respuesta del lado latinoamericano. En el espíritu de crear un diálogo entre iguales, la responsabilidad compartida debería convertirse en un principio esencial (*guiding principle*) del diálogo político. Por tanto, la relación birregional requiere el «ownership» y un activo papel de ambos socios. Ante el destacado papel de la UE y un, hasta ahora, menor protagonismo latinoamericano, existe un cierto riesgo de que el diálogo se convierta en un monólogo, lo cual no sería deseable para ninguna de las dos partes implicadas.

Por otra parte, un diálogo más simétrico requiere un enfoque bidireccional concentrándose no sólo en los problemas de América Latina, sino también en los de la UE. A tal fin, cabe esperar un papel más activo del Grupo de Río como órgano coordinador de los intereses latinoamericanos y/o de otros interlocutores de la región. Un renovado interés latinoamericano por la situación en la UE debería traducirse también en políticas latinoamericanas —sean nacionales o subregionales— hacia Europa. Una apuesta latinoamericana más decidida por sus relaciones con Europa sería una de las condiciones para crear un verdadero «diálogo entre iguales» y modificar el papel más bien reactivo de la región —excepciones son el proceso de paz centroamericano y la cláusula democrática— frente a las propuestas europeas. Para ello sería fundamental lograr un mayor avance en el proceso de cohesión regional.

En cuanto al formato del diálogo, se pueden constatar varios problemas. Primero, debido al destacado papel de los actores gubernamentales, tiende a ser un diálogo desde arriba y no desde abajo. Por tanto, sería recomendable una mayor inclusión de las sociedades civiles y, particularmente, de ONG, en el diálogo político. Aparte de una revisión de los actores, sería útil reflexionar en torno a cuáles deberían ser los foros más idóneos de diálogo. Por un lado, se observa una proliferación de foros de diálogo político, algunos de ellos superpuestos —por ejemplo la Cumbre Empresarial, el Foro de Cohesión Social y los Encuentros de la Sociedad Civil— y, por el otro, no existen canales de diálogo (por ejemplo, en los casos de Colombia, Cuba o Venezuela). Una primera recomendación sería revisar los foros de diálogo existentes desde una perspectiva de actores, racionalidad y resultados tangibles.

² Christian Freres y José Antonio Sanahuja (2006), *Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina*, Policy Paper 01/06, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, Madrid.

Por otra parte, se percibe una crisis del modelo interregional de diálogo, teniendo en cuenta la creciente división de intereses en América Latina y, en menor medida, también en la UE de los 25. Esta fragmentación se refleja también en las relaciones birregionales. Así, la misma UE puso en tela de juicio su compromiso con una asociación estratégica birregional al haber firmado acuerdos bilaterales de asociación con Chile y México (dos países que no se insertan en esquemas subregionales de integración).

Cabe recordar que el diálogo político está subordinado a la cambiante realidad de la integración latinoamericana. El mapa actual de la integración latinoamericana —que refleja una diada entre regionalismo y subregionalismo— requiere de un reajuste del diálogo político, adaptándolo a los esquemas que realmente funcionan en este ámbito:

- Las dificultades de definir un consenso intralatinamericano se han plasmado en una creciente debilidad del Grupo de Río como interlocutor político regional y contraparte de la UE;
- Con la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones ha surgido un nuevo actor que debería ser incluido en el diálogo político regional;
- El MERCOSUR está sufriendo una crisis de identidad relacionada con dificultades internas y el pleno ingreso de Venezuela que, en el futuro, formaría parte de las negociaciones y el futuro acuerdo de la UE con el MERCOSUR;
- La Comunidad Andina ha perdido relevancia tras la asociación de Bolivia, Perú y Venezuela al MERCOSUR y la reciente salida de Venezuela del esquema de integración;

- En Alemania y en círculos de la UE existe un debate sobre la apertura de diálogos políticos con las emergentes potencias regionales o «países ancla», entre ellos Brasil y México.

Ante este panorama, existen dos opciones. La primera (y más recomendable) sería una renovada apuesta por el diálogo grupo a grupo a fin de fortalecer la cohesión regional latinoamericana contrarrestando las actuales tendencias hacia la fragmentación. Una importante señal política en este sentido sería la firma, en un futuro inmediato, de un acuerdo de asociación interregional UE-MERCOSUR y, más adelante, entre la UE y el conjunto de América Latina, tal como propone el Parlamento Europeo³. Asimismo, a fin de fortalecer el interregionalismo se requiere una mayor institucionalización de las relaciones birregionales. Esto significaría crear una pequeña unidad de coordinación o una Secretaría General Europeo-Latinoamericana (SEGEL).

La segunda opción, mucho menos deseable desde el punto de vista europeo, sería abandonar el tradicional esquema interregional sustituyéndolo por el diálogo con subregiones y países individuales. Esto implicaría no continuar con las Cumbres europeo-latinoamericana en su actual formato multitudinario y con las reuniones ministeriales UE-Grupo de Río. Asimismo, teniendo en cuenta que México ya mantiene un diálogo individual con la UE, podría plantearse la apertura de un diálogo individual con Brasil como potencia sudamericana (tal y como sugiere la Comunicación de la Comisión de diciembre de 2005)⁴.

En cuanto al contenido del diálogo político, sería deseable convertir los valores comunes en

³ Parlamento Europeo, *Informe sobre una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*. Ponente: José Ignacio Salafranca Sánchez-Neyra, Bruselas, 2006.

⁴ Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina», *Estrategia para una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina: presentación detallada*. Bruselas, {COM (2005) 636 final}.

intereses estratégicos si se quiere avanzar hacia una asociación birregional. En esta línea, se plantea el doble desafío de, por un lado, concentrar (racionalizar) al máximo la agenda en pocos asuntos estratégicos y, por el otro, incluir nuevos temas candentes. Ahora bien, la dificultad surge a lo hora de decidir cuáles son los temas que habría que situar en un segundo plano o incluso eliminar de la agenda. Surge la pregunta ¿Con qué criterios se puede tomar este tipo de decisión y cómo llegar a un consenso sobre dichos criterios?

Aunque en su última Comunicación la Comisión Europea ha propuesto abrir foros sectoriales sobre cohesión social y medio ambiente, existen otros asuntos de actualidad que no están incluidos en la agenda birregional: democracia y derechos humanos, paz y seguridad, migración y las relaciones con China y Estados Unidos.

A diferencia del medio ambiente y cohesión social que forman parte del tradicional «acervo europeo-latinoamericano», el diálogo político birregional no incluye un debate sobre la paz y la democracia ni tampoco se ha planteado abrir foros sectoriales sobre estos temas de suma importancia en las relaciones:

- La disminución de los niveles de violencia en América Latina, que figuran entre los más altos del mundo, es el tema más candente en el área de **paz y seguridad**. En cuanto a países concretos, llama la atención la ausencia de un canal bilateral UE-Colombia para hablar del proceso de paz. Otro tema candente en este ámbito que no está incluido en el diálogo político es la resolución de conflicto en Haití, que es la segunda experiencia de pacificación regional después de Esquipulas y la creación del Grupo de Contadora (para el caso de Centroamérica). Teniendo en cuenta que siete países de América Latina y dos de la UE (Francia y Rumania) participan en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas

en Haití (MINUSTAH), se podría crear un mecanismo de concertación siguiendo el ejemplo del Proceso de San José con Centroamérica creado en 1984. Otro problema de seguridad en la región es el conflicto sobre el acceso al mar entre Chile y Bolivia, ambos miembros asociados del MERCOSUR y plenos de la Comunidad Sudamericana de Naciones. Estos temas y otros podrían ser incluidos en un Foro Sectorial sobre la Paz y la Seguridad. En este marco podría plantearse también la firma de una Carta para la Paz Europeo-Latinoamericana, que es un reclamo permanente del Parlamento Europeo desde hace muchos años.

- En cuanto a la **democracia y los derechos humanos** han surgido nuevos temas candentes que deberían reflejarse en el diálogo político (y preferentemente en un Foro Sectorial). Uno de ellos es el tipo de democracia que favorecen Europa y América Latina. A raíz de los cambios políticos más recientes que han tenido lugar en América Latina, podría surgir un consenso birregional en torno al concepto de la democracia. Así, uno de los rasgos comunes que surge del actual ciclo electoral en América Latina (que afecta a 12 países), es la aparición de gobiernos que favorecen una democracia más participativa y equitativa. Otro elemento del nuevo mapa político en la región es el auge del nacional-populismo en países como Bolivia, Venezuela. Este sería un segundo tema de la agenda. En este marco regional y teniendo en cuenta la situación política europea, sería útil abrir un diálogo europeo-latinoamericano sobre los casos más conflictivos en términos de democracia (en América Latina Cuba y Venezuela; en la UE algunos de los nuevos Estados miembros) para consensuar estrategias de democratización frente a este grupo de países. Finalmente, para consolidar el sistema de valores compartidos y siguiendo el ejemplo interamericano, sería deseable que la UE y América Latina firmaran una Carta Democrática Europeo-Latinoamericana.

Aparte de democracia y pacificación, el tema de la **migración** desde América Latina a la UE debería ser incluido en el diálogo político birregional. Aunque la llegada de trabajadores latinoamericanos (principalmente de los países andinos y de la República Dominicana) es un asunto que concierne principalmente a España —el segundo país acogedor de inmigrantes latinoamericanos después de EE UU—, se está definiendo una política común europea en este ámbito que justifica incluirlo en el diálogo político birregional. Por tanto, la migración es un asunto de «gobernanza multinivel» afectando las esferas supranacional, nacional y local. En concreto, la legalización e integración de los inmigrantes latinoamericanos, el tema de las remesas, así como la definición de políticas consensuadas europeo-latinoamericanas en este ámbito serían medidas altamente beneficiosas para ambos socios.

Por otra parte, debería intensificarse el diálogo político europeo-latinoamericano sobre la reforma de Naciones Unidas y un **multilateralismo eficaz**. Una de las propuestas sería abrir un diálogo sobre el Derecho Internacional para evaluar las posibilidades de concertar posiciones en cuestiones de orden multilateral, y particularmente en cuanto a la Corte Penal Internacional y el sistema de Naciones Unidas. Sobre todo en el marco de Naciones Unidas (misiones de paz, Consejo de Derechos Humanos y Fondo Democrático), ambas regiones podrían hacer valer conjuntamente su experiencia como potencias más cívicas que militares y a favor de soluciones negociadas y pacíficas de conflictos intra e interestatales. Otros temas relacionados con el multilateralismo eficaz y el sistema internacional son las relaciones entre la UE y América Latina con Estados Unidos y, más recientemente, con China.

Por último, cabe mencionar el desafío de coordinación entre los distintos foros de diálogo. Con este propósito, en su última Resolución, el Parlamento Europeo sugiere la creación de una

Secretaría General Europeo-Latinoamericana que preparara las Cumbres y garantizara una cierta coherencia y coordinación entre los múltiples foros de diálogo a nivel gubernamental y no gubernamental. Esto podría ser un importante paso para crear, en un futuro, una «comunidad europeo-latinoamericana» con voz propia en foros internacionales, puesto que la UE considera a América Latina como un aliado estratégico para el medio y largo plazo.

Una propuesta alternativa sería un mecanismo de coordinación regular e institucionalizado entre la troika de la UE, el Cariforum y la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) con sede en Madrid. Por otra parte, existen algunas dudas en cuanto a si una mayor institucionalización contribuiría a agilizar el diálogo político europeo-latinoamericano o si introduciría más confusión. En este sentido, será interesante observar la evolución de la SEGIB y su impacto en las Cumbres Iberoamericanas. En esta línea, se destaca la necesidad de concertar agendas entre las Cumbres europeo-latinoamericanas e Iberoamericanas a través de un mecanismo (institucionalizado o informal) de coordinación.

IV. PROPUESTAS DE REFORMA

¿Qué se puede hacer para impulsar el diálogo político para que éste pueda contribuir a crear una asociación birregional en el medio plazo? Se trata de un reto complejo que es necesario abordar a varios niveles.

Según nuestro análisis, el diálogo político se enfrenta a cuatro desafíos principales, a saber:

- a. La necesidad de mejorar la coherencia entre los distintos tipos y niveles de diálogo. Se han acumulado diversos foros de diálogo que se superponen y frecuentemente se repiten.

- b. Un mayor grado de institucionalización en la cooperación birregional parece inevitable. Cada foro de diálogo se queda en su nivel mínimo (reuniones periódicas), pero faltan mecanismos sólidos de seguimiento.
- c. Los Estados miembros de la UE tendrían que implicarse más, lo que indica la necesidad de cambiar el formato y dar más importancia a aspectos operativos en los contenidos.
- d. Para lograr una mayor legitimidad —y eficacia— del diálogo, parece fundamental involucrar más sistemáticamente a los actores sociales.

En cuanto a las propuestas, éstas se pueden agrupar en tres áreas: primero, las que se relacionan con las Cumbres; segundo, las que versan sobre los mecanismos de diálogo político; y tercero, las que tienen que ver con el contenido del mismo.

IV.1. Recomendaciones para las Cumbres

En cuanto a las Cumbres, el máximo nivel del diálogo birregional, se podría crear un mecanismo más estructurado de seguimiento e implementación de los acuerdos en el periodo intercumbres, como, por ejemplo, una Secretaría Pro-témpore. Aunque este órgano supondría un nivel superior de institucionalización al existente, sería un salto importante en la construcción de una «birregionalidad». La experiencia de las Cumbres Iberoamericanas y la recién creada Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) puede ofrecer lecciones útiles, ya que existe un sistema desde hace 15 años.

También, en aras de dinamizar las Cumbres, convendría considerar posibles variaciones en el contenido y la participación. Por ejemplo, quizás sea útil convocar reuniones temáticas que contribuyan a centrar más las reflexiones de los líderes birregionales. Otra posibilidad

que se ha barajado es reducir el número de Estados participantes (por ejemplo mediante una Cumbre entre las troikas europea y latinoamericana).

IV.2. Recomendaciones para mejorar los mecanismos de diálogo político

Para conectar mejor la cooperación con el diálogo político sería conveniente recuperar las reuniones birregionales de responsables de cooperación que empezaron en 2002. Este nivel de encuentro, de carácter intermedio, podría ser una forma de dar mayor operatividad al diálogo. Sin crear burocracias añadidas, habría que dotar a este órgano de instrumentos adecuados, tanto para facilitar los programas y acciones conjuntos como para compartir medios y capacidades. Además, este mecanismo podría también facilitar la coordinación con donantes multilaterales, algo que ocurre con mayor facilidad en el sistema hemisférico.

De cara a la legitimación del proceso euro-latinoamericano sería fundamental potenciar el diálogo interparlamentario y vincularlo más estrechamente con los foros oficiales. En esta línea, los parlamentos de ambas regiones promueven la creación de una Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana. Sin duda, su establecimiento daría un perfil mayor a ese diálogo.

Con relación a la participación de actores no gubernamentales y parlamentarios, es fundamental crear cauces más institucionalizados para que puedan participar en distintos foros interregionales en vez de representar procesos paralelos que no están suficientemente conectados con las instancias oficiales, y que no tienen un verdadero seguimiento, lo que refleja el bajo grado de compromiso oficial con los mismos.

IV.3. Recomendaciones para el contenido del diálogo político

En los últimos años ha surgido un cierto consenso alrededor de la necesidad de promover diálogos sectoriales. Este tipo de diálogo permite abrir nuevas áreas de cooperación basadas en las políticas comunitarias internas potencialmente aplicables a los retos latinoamericanos, particularmente como medio para la transferencia de conocimiento. En esta línea, un diálogo birregional sobre cooperación transfronteriza podría estimular procesos relevantes para la integración latinoamericana donde este tema es un reto bastante reconocido.

Por otra parte, se propone potenciar o establecer los diálogos sectoriales sobre paz y seguridad, democracia y derechos humanos, migraciones, drogas ilícitas y otros temas de interés

común. Se trata de temas que requieren foros especializados para forjar consensos y tienen el beneficio añadido de que involucran todo tipo de actores de las dos regiones.

Sería importante establecer un diálogo regular de alto nivel sobre migraciones. En dicho diálogo se podría involucrar a altos funcionarios y a actores no gubernamentales para definir una estrategia migratoria birregional que promovería la concertación de posiciones en ésta, y permitiría analizar experiencias como los acuerdos migratorios que varios Estados miembros han firmado.

Sin duda, la situación en los Andes requiere una reactivación del diálogo político ministerial con este grupo, ampliando la agenda, generalmente centrada en cuestiones de drogas, a las cuestiones de la gobernanza democrática y medidas de confianza.

ANEXO V. DECLARACIÓN DE VIENA

CUARTA CUMBRE UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA Y CARIBE Viena, Austria, 12 de mayo de 2006 DECLARACIÓN DE VIENA

FORTALECIENDO LA ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA BIRREGIONAL

1. Los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe, reunidos en Viena el 12 de mayo de 2006, reiteramos nuestro compromiso para seguir promoviendo y reforzando nuestra asociación estratégica birregional acordada en las cumbres anteriores, que tuvieron lugar en Río de Janeiro, en junio de 1999; en Madrid, en mayo de 2002 y en Guadalajara, en mayo de 2004.

2. Expresamos nuestra satisfacción por los resultados positivos alcanzados en la IV Cumbre ALC-UE, los cuales contribuirán a fortalecer nuestra amplia, firme y mutuamente beneficiosa relación. Ampliaremos y profundizaremos la cooperación ALC-UE en todos los ámbitos con un espíritu de respeto mutuo, igualdad y solidaridad. Sobre la base de nuestros vínculos culturales e históricos especiales estamos decididos a optimizar las posibilidades de acción conjunta de nuestras regiones.

3. Refrendamos las declaraciones de las cumbres de Río de Janeiro, Madrid y Guadalajara y mantenemos los compromisos contraídos en esas ocasiones. En particular reiteramos nuestro compromiso con los principios y valores fundamentales compartidos en los que se basa nuestra relación birregional, los cuales están consagrados en la Carta de las Naciones Unidas.

Creemos firmemente que la democracia, el Estado de derecho, el respeto, la promoción y protección de los derechos humanos, la erradicación de la pobreza, el desarrollo social y eco-

nómico y el respeto del Derecho Internacional son esenciales para la paz y la seguridad.

Reiteramos también nuestro compromiso compartido en favor de un sistema multilateral fuerte y eficaz, para lo cual nos comprometemos a avanzar en la agenda multilateral así como en los temas transversales, como un aspecto prioritario de nuestras relaciones birregionales.

Intensificaremos nuestros esfuerzos para definir posiciones comunes y acciones concertadas entre ambas regiones en el marco de los diferentes organismos de la ONU así como en las principales conferencias de las Naciones Unidas.

DEMOCRACIA Y DERECHOS HUMANOS

4. Reafirmamos que la democracia es un valor universal basado en la voluntad libremente expresada de los pueblos de determinar su propio sistema político, económico, social y cultural, así como la participación plena en todos los aspectos de su vida. Reafirmamos asimismo que si bien las democracias comparten características comunes, no existe un modelo único de democracia y que ésta no es exclusiva de ningún país o región, y reafirmamos la necesidad de respetar debidamente la soberanía, la integridad territorial y el derecho a la libre determinación.

Subrayamos que la democracia, el desarrollo y el respeto de todos los derechos humanos y de las libertades fundamentales son interdependientes, se refuerzan mutuamente y constituyen principios básicos de nuestra asociación estratégica birregional.

Acogemos con satisfacción la decisión de la Cumbre Mundial de 2005 de establecer un Consejo de Derechos Humanos así como la deci-

sión histórica de la Asamblea General para que éste inicie sus labores. Ambas regiones otorgan una gran importancia a la convocatoria que el Consejo ha realizado para reunirse el 19 de junio de 2006.

Cooperaremos estrechamente en el fortalecimiento de políticas, mecanismos e instrumentos de Naciones Unidas para la promoción y protección efectiva de los derechos humanos. Reforzaremos también la promoción y la protección de los derechos humanos en nuestras políticas nacionales.

5. Trabajaremos en favor de una plena igualdad de género otorgando especial atención a que la mujer goce plenamente de todos los derechos humanos y se continúe avanzando en esa vía, reafirmando la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing, así como la Declaración de Beijing+5 y su documento de resultados. Garantizaremos el respeto y el cumplimiento de los derechos del niño y prestaremos la debida consideración a las necesidades de las personas con discapacidad y demás grupos vulnerables.

Seguiremos avanzando en el fomento y protección de los derechos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas a nivel local, nacional, regional e internacional. El pleno ejercicio de esos derechos resulta esencial para su existencia, bienestar y desarrollo integral, así como para su plena participación en la sociedad.

Asimismo, seguiremos avanzando en los derechos y libertades fundamentales de las minorías a todos los niveles.

6. Mantenemos que el racismo es incompatible con la democracia y que no escatimaremos ningún esfuerzo en combatir a éste así como a la xenofobia, la intolerancia y todas las formas de discriminación, asegurando el pleno cumplimiento de la Declaración de Durban y su Programa de Acción.

7. Los individuos, organizaciones e instituciones que trabajan en la promoción y protección de los derechos humanos, incluidos los defensores de los derechos humanos, deberán contar con apoyo y protección congruentes y efectivos, de acuerdo con el Derecho Internacional y con la resolución 53/144 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el deber de los individuos, los grupos y las instituciones de promover y proteger los derechos humanos y las libertades fundamentales universalmente reconocidos.

8. Tomamos nota con interés de la propuesta de la XVII Conferencia Interparlamentaria AL-CUE (Lima, Perú 14 a 17 de junio de 2005) de crear una Asamblea Euro-Latinoamericana.

9. Expresamos nuestra satisfacción por la celebración del III Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de la Sociedad Civil, que tuvo lugar en Viena del 30 de marzo al 1 de abril de 2006.

10. Expresamos nuestra satisfacción por la celebración del Cuarto Encuentro de la Sociedad Civil Organizada América Latina y Caribe-Unión Europea, que tuvo lugar en Viena del 5 al 7 de abril, y tomamos nota de sus conclusiones.

FORTALECIENDO EL ENFOQUE MULTILATERAL PARA PROMOVER LA PAZ, LA ESTABILIDAD Y EL RESPETO DEL DERECHO INTERNACIONAL

11. Al recordar la Cumbre Mundial 2005 de las Naciones Unidas, reafirmamos nuestro compromiso en favor de un sistema multilateral fuerte y eficaz, basado en el Derecho Internacional, apoyado en instituciones internacionales fuertes y con la Organización de las Naciones Unidas como centro. Reiteramos nuestro compromiso con una reforma integral y una revitalización de las Naciones Unidas que refuerce su carácter democrático, representati-

dad, transparencia, rendición de cuenta y eficacia.

En particular, acogemos con satisfacción el establecimiento de la Comisión de Consolidación de la Paz para asesorar y proponer estrategias integradas y coherentes para la consolidación de la paz y la recuperación postconflictos, centrandó la atención en los esfuerzos de reconstrucción nacional y en el desarrollo institucional, necesarios para lograr el reestablecimiento tras los conflictos y para sentar las bases de una paz duradera y de un desarrollo sostenible.

Otorgaremos la debida atención a la representación de todos los grupos regionales en la composición general de la Comisión Organizadora.

Apoyamos plenamente el sistema de seguridad colectiva consagrado en la Carta de las Naciones Unidas. Expresamos nuestro apoyo a todas las operaciones de mantenimiento de la paz bajo mandato de las Naciones Unidas y destacamos la necesidad de garantizar el pleno respeto de los derechos humanos en todas las operaciones de mantenimiento de la paz.

12. Manifestamos nuestro apoyo a la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití y al Grupo de Amigos de Haití. Expresamos nuestra satisfacción por los progresos alcanzados en la mejora de las condiciones políticas, económicas y sociales. Nos comprometemos a seguir brindando nuestro apoyo y hacemos un llamado a la comunidad internacional para que garantice e incremente su cooperación con Haití. A este respecto expresamos nuestra satisfacción por la reunión ministerial internacional que se celebrará el 23 de mayo en Brasilia.

13. Reafirmamos nuestro compromiso con los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas, reafirmamos nuestra decisión de apoyar todos los esfuerzos para defender la igualdad soberana de todos los esta-

dos, respetar su integridad territorial e independencia política, en nuestras relaciones internacionales abstenernos de la amenaza o uso de la fuerza inconsistente con los propósitos y principios de las Naciones Unidas, y a preservar la solución de controversias por medios pacíficos y de conformidad con los principios de la justicia y el derecho internacional.

Rechazamos con firmeza todas las medidas coercitivas de carácter unilateral y efecto extraterritorial contrarias al Derecho internacional y a las normas generalmente aceptadas de libre comercio. Coincidimos en que este tipo de prácticas representa una amenaza grave para el multilateralismo. En este contexto, y recordando la resolución 60/12 de la AGNU, reafirmamos nuestras bien conocidas posturas sobre la aplicación de las disposiciones extraterritoriales de la Ley Helms-Burton.

14. Seguiremos fomentando el respeto al derecho internacional y fortaleceremos nuestro compromiso con un orden basado en normas internacionales. Hoy, más que nunca, la adhesión universal al Estado de derecho y la confianza en el sistema para prevenir y adoptar medidas punitivas contra las violaciones a las normas, constituyen condiciones indispensables para alcanzar una paz y una seguridad duraderas. Recordamos la obligación de solucionar pacíficamente las controversias y animamos a todos los Estados a recurrir con mayor frecuencia a las instituciones internacionales en el ámbito de la solución de controversias, entre ellas la Corte Internacional de Justicia. Apoyamos además plenamente a la Corte Penal Internacional y los Estados que son parte de la misma instamos a aquellos que no lo hayan hecho, a ratificar o adherirse, según proceda, al Estatuto de la Corte Penal Internacional aprobado en Roma y a cooperar con ésta.

15. Estamos comprometidos con el enfoque multilateral para hacer frente al reto actual del desarme, la no proliferación y el control de ar-

mas, en particular de las armas nucleares, químicas y biológicas. Por lo tanto promovemos la instrumentación, la universalización y el fortalecimiento de los mecanismos de desarme y de no proliferación, fortaleciendo el papel de las Naciones Unidas.

Destacamos que el Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares continúa siendo la piedra angular del régimen de no proliferación y el fundamento esencial para la promoción del desarme nuclear bajo el Artículo VI. Asimismo reconocemos el derecho a desarrollar la investigación, la producción y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sin discriminación, de conformidad con las disposiciones del Tratado.

Continuaremos trabajando para alcanzar la adhesión universal al TNP. Al respecto, también reafirmamos la importancia del Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares como parte del régimen de desarme y no proliferación nuclear.

La proliferación de armas de destrucción en masa y sus sistemas vectores constituye una amenaza creciente a la paz y seguridad internacionales. La comunidad internacional comparte la responsabilidad de prevenir activamente dicho riesgo. Con dicho propósito, de conformidad con nuestras legislaciones y normativas nacionales y con arreglo al derecho internacional, llevaremos a cabo actividades de cooperación para prevenir el tráfico ilícito de armas nucleares, químicas o biológicas, sus sistemas vectores y los materiales conexos.

16. Tomamos nota de la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), la cual puede contribuir a fortalecer la presencia birregional en el ámbito internacional.

17. Reconocemos los avances logrados por la Asociación de Estados del Caribe (AEC) a través del diálogo político, la cooperación, las

consultas y la acción concertada en los ámbitos de comercio, turismo sustentable, transporte y desastres naturales, por medio de los cuales se puede profundizar y consolidar la cooperación entre la Unión Europea y el Área del Gran Caribe.

TERRORISMO

18. Condenamos firmemente todos los actos terroristas, así como el financiamiento y apoyo al terrorismo y a la incitación de actos terroristas. Nos comprometemos, a través de la cooperación mutua, a prevenir, combatir y eliminar el terrorismo en todas sus formas y manifestaciones, dondequiera que se cometa y quienquiera que lo cometa. Expresamos nuestra solidaridad con las víctimas y con sus familias. Los actos terroristas inciden negativamente en el disfrute de los derechos humanos y de las libertades fundamentales al tiempo que constituyen una amenaza directa al Estado de Derecho y atentan contra el desarrollo económico y social.

Los Estados tienen la obligación de proteger a sus ciudadanos. Sin embargo, en la lucha contra el terrorismo no debemos destruir lo que defendemos. Los derechos humanos, el derecho humanitario internacional, las libertades fundamentales y el Estado de Derecho deben ser respetados plenamente en la lucha contra el terrorismo. Declaramos nuestro pleno apoyo a la aplicación de todos los compromisos contraídos de conformidad con los instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas contra el terrorismo y con las resoluciones 1373, 1566, 1624 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y demás resoluciones pertinentes.

19. Instamos a todos los Estados a negar refugio, a que se investiguen debidamente y se persigan a los presuntos terroristas así como a que se atiendan puntualmente las solicitudes de ex-

tradición de las personas sospechosas de haber cometido actos de terrorismo, de conformidad con el Derecho nacional y con el Derecho internacional aplicables, incluyendo los acuerdos bilaterales.

Instamos a todos los Estados a que sean parte de los trece convenios y protocolos internacionales sobre terrorismo y enfatizamos en la importancia de que se apliquen estos instrumentos.

Apoyamos los esfuerzos para la entrada en vigor de la Convención internacional para la represión del Terrorismo Nuclear. Subrayamos además la necesidad de hacer todo lo posible para alcanzar un acuerdo y concluir una Convención integral sobre el terrorismo internacional durante el 60º Periodo de Sesiones de la Asamblea General, así como apoyar los trabajos de la Asamblea General de Naciones Unidas para desarrollar una estrategia contra el terrorismo, tomando en consideración el informe del Secretario General de las Naciones Unidas.

DROGAS Y DELINCUENCIA ORGANIZADA

20. Reiteramos nuestro compromiso, de acuerdo con el principio de responsabilidad compartida y sobre la base de un enfoque global e integrado del problema mundial de las drogas ilícitas, para fortalecer la cooperación y hacer uso pleno de los mecanismos existentes de diálogo y cooperación entre ambas regiones, principalmente a través del Mecanismo de Coordinación y Cooperación contra las Drogas Ilícitas de la ALC-UE y del diálogo de alto nivel Comunidad Andina-UE en materia de drogas. Reiteramos en particular nuestro compromiso de promover iniciativas sobre la puesta en común de información policial sobre tráfico de drogas; así como sobre desarrollo alternativo, incluido el desarrollo alternativo preventivo, en los países afectados, como medio para generar

cambios estructurales rentables y de largo alcance en aquellas zonas propensas a los cultivos ilícitos.

21. Por lo tanto acogemos con satisfacción la Declaración de Viena del 7 de marzo de 2006, adoptada por la VIII Reunión de Alto Nivel del Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas ALC-UE. En este contexto, y con el propósito de desarrollar y afianzar ese Mecanismo, aprobamos la propuesta de llevar a cabo, para finales de 2006, una revisión completa del Plan de Acción de Panamá acordado en 1999 y de los ámbitos de actuación de Lisboa.

22. Acogemos con satisfacción la entrada en vigor de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (Convención de Mérida) y destacamos la importancia de que aquellos Estados que todavía no lo hayan hecho la firmen, ratifiquen y apliquen de manera eficaz.

Destacamos la importancia de que aquellos Estados que todavía no lo hayan hecho consideren la suscripción, ratificación o adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Convención de Palermo) y sus protocolos adicionales.

23. Nos comprometemos a seguir apoyando el Programa de Acción de las Naciones Unidas para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos. Para ello intensificaremos la cooperación birregional y participaremos activamente en la Conferencia de las Naciones Unidas para examinar los progresos realizados en la aplicación del Programa de Acción para prevenir, combatir y erradicar el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, que se celebrará en Nueva York del 26 de junio al 7 de julio de 2006.

MEDIO AMBIENTE (INCLUIDAS LA PREVENCIÓN Y MITIGACIÓN DE DESASTRES Y LA PREPARACIÓN)

24. Reconocemos que la prosperidad a largo plazo de nuestras regiones depende en gran medida de un manejo sustentable de los recursos naturales así como de la capacidad para garantizar un desarrollo que incluya todos los aspectos de la sustentabilidad. Con este fin, la UE y ALC pondrán en marcha un diálogo a nivel político para intercambiar puntos de vista sobre temas medioambientales de interés común.

Se prestará especial atención a la cooperación en ámbitos como el cambio climático, la desertificación, la energía, el agua, la biodiversidad, los bosques y el manejo de productos químicos.

Reconocemos la necesidad de una mayor eficiencia de las actividades que sobre medio ambiente realiza el Sistema de las Naciones Unidas a través de una mayor coordinación; de mejores políticas de asesoramiento y orientación; del fortalecimiento del conocimiento científico, de la evaluación y la cooperación; de un mejor cumplimiento de los tratados respetando la autonomía jurídica de los mismos, y de una mejor integración de las actividades ambientales en el más amplio marco del desarrollo sostenible a nivel operativo, incluido el desarrollo de capacidades. Acordamos examinar la posibilidad de un marco institucional más coherente para responder a esa necesidad, incluida una estructura más integrada, constituida sobre la base de las instituciones existentes y de los instrumentos acordados a nivel internacional así como de los organismos establecidos por los tratados y las agencias especializadas.

25. Damos la bienvenida a la declaración conjunta sobre la ejecución de la asociación estratégica América Latina-Unión Europea en el tema de recursos hídricos y redes de sanea-

miento, firmada en el Cuarto Foro Mundial del Agua (México, del 16 al 22 de marzo de 2006).

Reconocemos las aportaciones de ese Foro para el cumplimiento de las políticas adoptadas por la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible.

26. Reiteramos nuestro firme compromiso para enfrentar el cambio climático. Acogemos con satisfacción la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto y exhortamos a aquellos estados que no son aun parte a adherirse sin demora. Acogemos con satisfacción los resultados de la Conferencia de Montreal sobre Cambio Climático (diciembre 2005). Fortaleceremos nuestra cooperación para aplicar sus resultados, inclusive mediante la consideración de los compromisos de los países desarrollados que son Partes bajo el Protocolo de Kyoto para los periodos subsecuentes, al igual que a través de la promoción de un diálogo orientado hacia el futuro sobre acciones para enfrentar el cambio climático en el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Asimismo cooperaremos para fortalecer nuestro conocimiento sobre el impacto del cambio climático y las vulnerabilidades al mismo, y para construir capacidades de adaptación, así como para facilitar la transferencia de tecnologías para la mitigación y la adaptación al cambio climático y fortalecer nuestra cooperación en el Mecanismo de Desarrollo Limpio.

27. Se requiere asimismo un esfuerzo sin precedentes para alcanzar una reducción significativa de la tasa de pérdida de biodiversidad en todos los niveles para 2010. Por lo tanto acogemos con satisfacción los resultados de la Conferencia de Curitiba sobre Diversidad Biológica (marzo 2006) y nos comprometemos a aumentar esfuerzos para fortalecer la aplicación de la Convención sobre la Diversidad Biológica y del Protocolo sobre Bioseguridad por los Estados Parte. En este marco, y en línea con nuestras decisiones tomadas en Curitiba, nos comprometemos también a con-

tinuar la elaboración y la negociación de un régimen internacional sobre acceso a los recursos genéticos y la distribución de beneficios, a fin de instrumentar efectivamente los tres objetivos del CDB, a saber: la conservación de la biodiversidad, el uso sostenible de sus componentes, y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización de los recursos genéticos, así como a instrumentar el Programa de Trabajo del CDB sobre Áreas Protegidas.

28. Reconocemos el alto grado de vulnerabilidad de algunas regiones ante los desastres naturales así como la creciente incidencia y gravedad de estos fenómenos. Cooperaremos para aumentar el nivel de preparación y prevención ante los desastres mediante el intercambio de experiencias y la rápida difusión de buenas prácticas emergentes, en particular en el ámbito del control y la alerta temprana, el desarrollo de las capacidades y las respuestas a nivel local. Lo anterior fortalecería la acción para un enfoque de gestión integrado ante las catástrofes naturales en la reducción de riesgos de catástrofe en la Gran Cuenca del Caribe, en el contexto de un desarrollo sostenible.

ENERGÍA

29. A la luz de la rápida transformación de los parámetros globales en materia de políticas energéticas, reconocemos la necesidad de una colaboración regional e internacional más estrecha en el sector energético. Reafirmamos nuestro compromiso para promover la eficacia energética y para aumentar el uso de fuentes de energía renovables como un paso importante para la seguridad, la estabilidad y la competitividad en el ámbito del abastecimiento energético y del desarrollo sostenible.

Seguiremos consolidando el diálogo y la cooperación birregionales, en particular en lo relativo a las energías renovables.

Acogemos con satisfacción los esfuerzos para promover iniciativas de integración energética en América Latina y en el Caribe.

Acogemos también con satisfacción la celebración del Seminario de Expertos de Energía entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, celebrado en Bruselas los días 20 y 21 de abril de 2006.

30. Reconociendo el derecho soberano de los países de gestionar y de regular sus recursos naturales, proseguiremos y consolidaremos nuestra cooperación a fin de establecer un marco comercial equilibrado y regímenes normativos más compatibles. Subrayamos la importancia de desarrollar e invertir en las infraestructuras energéticas necesarias para garantizar la disponibilidad y el acceso a sistemas energéticos fiables y asequibles. Se deberán mantener esfuerzos e incrementar la cooperación para acelerar el desarrollo de tecnologías energéticas medioambientalmente sostenibles.

ACUERDOS DE ASOCIACIÓN. INTEGRACIÓN REGIONAL. COMERCIO. CONECTIVIDAD (INVERSIÓN, INFRAESTRUCTURA Y SOCIEDAD DE LA INFORMACIÓN)

31. Acogemos con satisfacción la instrumentación exitosa de los Acuerdos de Asociación entre México y la UE así como entre Chile y la UE, los cuales subrayan la importancia de una estrategia birregional para la negociación de Acuerdos de Asociación que incluyen áreas de libre comercio.

Tomamos nota de los progresos realizados en las negociaciones entre MERCOSUR y la Unión Europea para la celebración de un Acuerdo de Asociación Interregional, y concedemos la máxima importancia al objetivo de alcanzar un acuerdo equilibrado y ambicioso. Este acuerdo

fortalecerá las relaciones políticas, económicas, comerciales y de cooperación entre ambas partes, tomando en cuenta los diferentes niveles de desarrollo.

Las partes concernidas se congratulan por los resultados de la sesión ministerial celebrada en septiembre de 2005, y dan mandato a los negociadores para que intensifiquen sus esfuerzos con el fin de avanzar en el proceso de negociación.

Recordando el objetivo estratégico común de la Declaración de Guadalajara y teniendo en cuenta el buen resultado del ejercicio conjunto de evaluación de la integración económica regional llevado a cabo con Centroamérica, celebramos la decisión tomada por la Unión Europea y Centroamérica de entablar negociaciones relativas a un acuerdo de asociación, incluida la creación de una zona de libre comercio.

Centroamérica ha confirmado su compromiso de aplicar, tal como estaba previsto, las decisiones adoptadas por los Jefes de Estado centroamericanos el 9 de marzo de 2006 en Panamá, así como buscar la ratificación del Tratado centroamericano sobre inversiones y servicios y desarrollar un mecanismo jurisdiccional que pudiera garantizar la aplicación de la legislación económica regional en toda la región.

Acogemos con satisfacción la participación de Panamá en el proceso. Las partes reconocen que la participación activa en las negociaciones estará supeditada a una decisión formal de adhesión al proceso de integración económica de Centroamérica (SIECA).

Las partes interesadas comparten el objetivo de celebrar un acuerdo de asociación global y esperan que las negociaciones avancen rápidamente, así como que el futuro Acuerdo de Asociación se aplique de manera efectiva. A este respecto, las partes reconocen la importancia de los trabajos de preparación emprendidos en

el contexto de la evaluación conjunta del proceso de negociación.

Recordando el objetivo estratégico común establecido en la Declaración de Guadalajara, damos la bienvenida a la decisión adoptada por la Unión Europea y la Comunidad Andina de entablar, durante el 2006, un proceso conducente a la negociación de un acuerdo de Asociación, que incluya un diálogo político, programas de cooperación y un acuerdo comercial. A estos efectos, la CAN y la UE acuerdan celebrar todas las reuniones necesarias antes del 20 de julio próximo, para clarificar y definir las bases de la negociación que permitan una participación plena y beneficiosa para todas las partes.

También acogemos con satisfacción los progresos realizados en las negociaciones entre la UE y el Foro de los Estados del Caribe (CARIFORUM) sobre un Acuerdo de Asociación Económica.

32. La integración regional es un elemento clave para la estabilidad, el crecimiento económico y la inversión así como para el fortalecimiento del peso de ambas regiones en el escenario mundial. Afirmamos los principios de cooperación y solidaridad como la base de nuestros procesos de integración. En este contexto, alentamos y apoyamos firmemente a los países de América Latina y del Caribe a proseguir con sus respectivos procesos de integración regional.

Saludamos las nuevas iniciativas, tales como la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones y la entrada en vigor del mercado único de la CARICOM, dentro del programa continuo para la creación del Mercado y Economía Únicos (CSME).

33. Reiteramos nuestro pleno apoyo al sistema multilateral de comercio y asumimos el compromiso adquirido en la Conferencia Ministerial de Hong Kong de la Organización Mundial

del Comercio de concluir con éxito en 2006 las negociaciones iniciadas en Doha. Destacamos la importancia central de la dimensión del desarrollo en todos los aspectos del Programa de Trabajo de Doha, tal y como se reiteró en la Declaración de Hong Kong. Reconocemos que un resultado ambicioso y equilibrado en todos los ámbitos de la negociación es decisivo para crear oportunidades para todos los miembros de la OMC, en particular mediante una mayor integración efectiva y la plena participación de los países en desarrollo en el sistema multilateral de comercio, y para proveer un ambiente seguro, estable y equitativo para el comercio y la inversión, tomando en cuenta que las aportaciones deben ser consistentes con el principio del tratamiento especial y diferenciado. En los próximos meses tendremos que abordar, por lo tanto, todas las cuestiones y comprometernos a continuar las negociaciones en el marco del «compromiso único». Continuaremos tomando en consideración las preocupaciones especiales de las economías pequeñas y vulnerables y de los Países Menos Desarrollados.

34. Exhortamos a las instituciones financieras de Europa y de América Latina y el Caribe a apoyar la integración física a través de la interconectividad y de la creación de infraestructuras en redes, especialmente, en los ámbitos de la energía, el transporte, las telecomunicaciones y la investigación. La promoción de la interconectividad forma parte integral de una integración regional efectiva.

Reconocemos en este contexto las características especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los Pequeños Estados Insulares en Desarrollo, que merecen un enfoque adecuado.

Acogemos con satisfacción el apoyo del Banco Europeo de Inversiones a los países de América Latina y el Caribe.

CRECIMIENTO Y EMPLEO

35. Reafirmamos nuestro compromiso con la promoción de un crecimiento económico equitativo y sostenido con el fin de crear más y mejores empleos y luchar contra la pobreza y la exclusión social. Reconocemos también la necesidad de promover políticas públicas responsables que conlleven una mejor distribución de la riqueza y de los beneficios del crecimiento económico.

Subrayamos la importancia de establecer políticas fiscales y de protección social adecuadas para fomentar un crecimiento económico equitativo con justicia social que favorezca la creación de empleo de calidad y productivo, y que busque incorporar el sector informal en la economía formal. Creemos que la generación de trabajo decente es un elemento clave para sustentar el desarrollo económico y social, prestando especial atención al tema del empleo de los jóvenes, entre otros medios, a través de la creación de capacidad técnica mediante políticas de educación y formación profesional. Nos comprometemos a fomentar y facilitar el diálogo en el contexto de las relaciones laborales y a los niveles nacional, subregional y birregional.

LUCHA CONTRA LA POBREZA, LA DESIGUALDAD Y LA EXCLUSIÓN

36. Destacamos nuestro compromiso para erradicar la pobreza, la desigualdad, la exclusión social y todas las formas de discriminación para mejorar las condiciones de vida de todas las personas y de todos los grupos, así como consolidar la gobernabilidad democrática y lograr una mayor justicia social y un desarrollo sostenible.

Reconocemos la necesidad de adoptar estrategias generales e integradas y políticas públicas para garantizar la igualdad de oportunidades y

mejores condiciones de vida y de trabajo para todos, así como un mayor acceso a la educación, la salud y el empleo, integrando en ellas la perspectiva de género y dando prioridad a los grupos de población más vulnerables, incluidas las personas con discapacidad. Reconocemos la necesidad de generar políticas públicas específicas para la protección de los niños y de los jóvenes, con el fin de prevenir la reproducción de la pobreza. Estas estrategias responderán a las necesidades sociales y económicas y a las prioridades de cada país.

Acogemos con satisfacción los progresos realizados en el acceso cada vez mayor a la educación y a la salud y subrayamos la necesidad de continuar mejorando la cobertura y la igualdad de acceso para todos, mediante una justa financiación de la calidad y la eficacia, entre otros medios. Reconocemos la importancia de fomentar la responsabilidad social de las empresas, de estimular el diálogo social y la participación de todos los interlocutores pertinentes, incluida la sociedad civil, así como el respeto a la diversidad étnica, con el fin de construir sociedades más cohesionadas.

37. Subrayamos que la cohesión social, que constituye el fundamento de las sociedades más incluyentes, sigue siendo un objetivo compartido y una prioridad clave de nuestra asociación estratégica birregional. La promoción de la cohesión social busca contribuir a la construcción de sociedades más incluyentes ofreciendo a todos la oportunidad de tener acceso a los derechos fundamentales y al empleo, de disfrutar de los beneficios del crecimiento económico con equidad y justicia social, y poder desempeñar plenamente de esta forma un papel en la sociedad. Continuaremos proporcionando a la cohesión social una prioridad relevante en nuestros programas birregionales de cooperación y asistencia como EUROsocial y seguiremos promoviendo también los intercambios de experiencias entre nuestros países y regiones.

38. Recibimos con beneplácito y apoyamos los resultados de la Conferencia de Alto Nivel sobre la promoción de la cohesión social: experiencias de ALC y de la UE, que se celebró en Bruselas en marzo de 2006. Acogemos con satisfacción la iniciativa de organizar periódicamente foros de cohesión social para estimular el diálogo y la cooperación entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe sobre temas de igualdad, erradicación de la pobreza e inclusión social.

COOPERACIÓN PARA EL DESARROLLO Y FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL DEL DESARROLLO

39. Reiteramos nuestra determinación a favor de la pronta y plena consecución de los objetivos de desarrollo convenidos en las principales conferencias y cumbres en el marco de las Naciones Unidas, tal como se acordó en la Cumbre del Milenio, el Consenso de Monterrey y los resultados de la Cumbre Mundial de 2005, así como la Agenda de Doha para el Desarrollo.

40. Debe fomentarse la realización de esfuerzos especiales a nivel nacional, internacional y birregional, con la finalidad de garantizar la plena realización del Derecho al Desarrollo de todos los individuos y los pueblos, de conformidad con lo establecido en la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho al Desarrollo.

41. Acogemos con satisfacción la Declaración Conjunta de la UE sobre «el Consenso Europeo sobre el Desarrollo» que coloca la erradicación de la pobreza en el centro de la cooperación para el desarrollo de la UE, en el contexto del desarrollo sostenible, con la inclusión de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, y que se aplica a todos los países en vías de desarrollo.

Reconocemos los nuevos y ambiciosos compromisos de la UE de aumentar la cantidad, la

calidad y la eficacia de su ayuda para el desarrollo. En particular, tomamos conocimiento de los compromisos de los Estados miembros de la UE de llegar en conjunto para 2010 a una asistencia oficial para el desarrollo equivalente al 0.56% del ingreso nacional bruto y de cumplir el objetivo del 0.7% para 2015, mientras que los Estados miembros que han entrado a formar parte de la UE después de 2002 procurarán aumentar su porcentaje al 0.33% para 2015. Invitamos a todas las partes implicadas en el ámbito del desarrollo a unirse a esta iniciativa europea y seguir esta orientación. Damos la bienvenida al continuo apoyo a los países de renta media, a través de la cooperación económica y para el desarrollo, incluyendo la ejecución de las estrategias de erradicación de la pobreza, habida cuenta de su papel en temas políticos, de seguridad y de comercio.

Reconocemos también los esfuerzos de los países de América Latina y el Caribe por alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio mediante políticas públicas orientadas a la integración social y al desarrollo humano sostenible.

42. Reconocemos que el cumplimiento de las Metas de Desarrollo del Milenio requiere recursos adicionales. Por lo tanto, acogemos con satisfacción los avances recientes de la Acción Contra el Hambre y la Pobreza, así como la voluntad de varios países de explorar y de iniciar la instrumentación, sobre base voluntaria, de mecanismos innovadores de financiamiento para el desarrollo, tales como una tasa solidaria de billetes aéreos, la Facilidad Financiera Internacional y la Facilidad Financiera Internacional para la Inmunización, los mismos que fueron abordados en la Conferencia sobre Fuentes Innovadoras de Financiamiento, celebrada en París el pasado mes de marzo.

43. Reconocemos que el VIH/sida y otras pandemias constituyen una grave amenaza permanente para el futuro de nuestras naciones y para el desarrollo humano sostenible y aboga-

mos por un aumento de nuestra colaboración para responder a las pandemias.

44. Consideramos que la importancia de las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe debe reflejarse en la asignación de recursos para la región.

45. Acordamos gran importancia a abordar el problema de la deuda, el mismo que es enfrentado por numerosos países y el cual requiere un compromiso continuo de la comunidad internacional, a fin de encontrar soluciones durables y equitativas; enfatizamos que los acreedores y los deudores deben compartir la responsabilidad de prevenir y resolver situaciones de deuda insostenible de manera oportuna y eficaz.

Valoramos los beneficios de la Iniciativa para la Reducción de la Deuda de los Países Pobres Altamente Endeudados (HIPC) mejorada y apoyamos su plena instrumentación para los países elegibles. Tomamos nota de la aprobación por parte del Club de París del enfoque de Evian que aborda el tratamiento de la deuda de países que no son elegibles para acogerse a esta Iniciativa, y reiteramos la necesidad de esforzarnos en mantener y promover su acceso a los mercados financieros internacionales.

46. Reconocemos las iniciativas voluntarias para brindar ayuda a algunos países de América Latina y el Caribe, tales como la conversión de deuda en ayuda al desarrollo, que incluye la educación y los programas de conversión de préstamos de asistencia oficial para el desarrollo y créditos comerciales.

47. Seguiremos promoviendo medidas que permitan mejorar el proceso de toma de decisiones, la gobernabilidad y el funcionamiento de los organismos financieros internacionales, y aumentar la participación de los países en desarrollo en las instituciones financieras internacionales de forma que éstas reflejen más sus

intereses y que dispongan de instrumentos más eficaces para la prevención y resolución de crisis. A este respecto, expresamos nuestra satisfacción por las iniciativas que ha adoptado el Fondo Monetario Internacional, tales como el Servicio para Impactos Exógenos, para prestar ayuda financiera a los países de renta baja que tienen que afrontar tales impactos.

48. Tomamos nota de las conclusiones de la III Reunión de los Parlamentos de Integración Regional ALC-UE celebrada los 24-25 de abril 2006, en Bregenz, Austria.

MIGRACIÓN

49. Reconocemos la necesidad de ampliar los beneficios de la migración, tanto para ambas regiones como para los propios migrantes. En consecuencia, nos comprometemos a avanzar en nuestro diálogo integral sobre migración mediante la intensificación de nuestra cooperación y entendimiento mutuo sobre todos los aspectos de la migración en ambas regiones y destacamos nuestro compromiso de proteger eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes.

Manifestamos nuestro beneplácito por la celebración de la Segunda Reunión de Expertos sobre Migración entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe que se celebró en Cartagena de Indias los días 1 y 2 de marzo de 2006.

Acogemos con satisfacción las recomendaciones para dar seguimiento conjunto respecto al tratamiento, derechos e integración de los migrantes, la facilitación de las transferencias de remesas de los migrantes que son de carácter privado y a la reducción de los costes correspondientes, a los nuevos enfoques de las políticas de migración, a los esfuerzos conjuntos para abordar la migración

irregular y a la intensificación de la lucha contra el tráfico y la trata de personas, teniendo en cuenta los derechos y la situación especialmente vulnerable de quienes son objeto de estos delitos.

50. El Diálogo de Alto Nivel sobre Migración Internacional y Desarrollo que tendrá lugar en Nueva York los días 14 y 15 de septiembre de 2006, brindará una excelente oportunidad para debatir este importante problema en todos sus aspectos de forma global.

CONOCIMIENTO COMPARTIDO Y DESARROLLO DE CAPACIDADES HUMANAS: EDUCACIÓN SUPERIOR, INVESTIGACIÓN, CIENCIA Y TECNOLOGÍA Y CULTURA

51. Reconocemos el papel de las tecnologías de la información y de las comunicaciones en apoyo de la cohesión social, la integración regional y la competitividad de nuestras economías. Concedemos gran importancia a nuestra colaboración con miras a su desarrollo futuro en nuestras regiones y para fomentar un acceso universal, equitativo y asequible a las tecnologías de la información, especialmente a través de estrategias integrales que aborden los nuevos desafíos y las oportunidades de la convergencia tecnológica.

Acogemos con satisfacción los resultados y la declaración adoptada por el IV Foro ministerial de la sociedad de la información de la ALC-UE sobre una alianza para la cohesión social a través de la inclusión digital, celebrada en Lisboa en abril de 2006. Reconocemos los resultados alentadores de las actividades birregionales en curso en este ámbito y consideramos que es importante mantener el apoyo político y financiero necesario para las iniciativas que consoliden un espacio de colaboración científica basado en las tecnologías de la información y la comunicación.

52. Concedemos prioridad a la creación del Espacio Común en materia de Educación Superior ALC-UE, orientado hacia la movilidad y la cooperación. En ese contexto, acogemos con satisfacción y alentamos las decisiones adoptadas por la Conferencia ministerial celebrada en México en abril de 2005 y las recomendaciones más recientes del Comité de Seguimiento ALCUE. También recibimos con satisfacción la iniciativa de la Comisión Europea de aumentar sustancialmente su programa de intercambios.

53. Reconocemos la importancia de la ciencia y la tecnología para el desarrollo económico y social sostenible de nuestros países, que incluye la mitigación de la pobreza y la inclusión social. Tomamos nota de la reunión de Altos Funcionarios de Ciencia y Tecnología de América Latina y el Caribe y la Unión Europea que se celebró en Salzburgo del 1 al 3 de febrero de 2006 y endosamos sus conclusiones.

Acogemos con satisfacción el fortalecimiento de las plataformas ALC-UE para la ciencia y la tecnología, orientadas a reforzar la asociación birregional mediante la promoción del Espacio del Conocimiento ALC-UE, concebido como un espacio común para la ciencia, la tecnología y la innovación. Encomendamos a nuestros Altos Funcionarios de Ciencia y Tecnología de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea que fomenten el diseño, aplicación y supervisión de la investigación y desarrollo conjuntos, así como la movilidad, la innovación y la difusión pública de actividades científicas en áreas convenidas de interés mutuo para ambas regiones, con objeto de fomentar la participación conjunta en actividades de investigación tales como el Séptimo Programa Marco y en otros programas bilaterales y multilaterales.

54. Reconocemos la importancia de la diversidad cultural como un factor de desarrollo, crecimiento y estabilidad, como lo demuestra la adopción de la Convención de la UNESCO sobre la protección y promoción de la diversidad

de las expresiones culturales en octubre de 2005. Apoyamos su rápida ratificación y aplicación.

Reconocemos que la cooperación cultural es esencial para fomentar el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo. Además, reafirmamos nuestra convicción de que las actividades y las industrias culturales desempeñan un papel significativo en la salvaguardia, desarrollo y promoción de la diversidad cultural. Estamos comprometidos con encontrar los medios para reforzar tanto la cooperación ALC-UE como la cooperación interna dentro de ALC, así como los intercambios de conocimientos y buenas prácticas en este ámbito, y con ampliar la cooperación entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea en la UNESCO.

55. Acordamos conmemorar los bicentenarios de diversos acontecimientos históricos y culturales, con el ánimo de contribuir al acercamiento entre nuestros pueblos.

PÁRRAFOS DE CONCLUSIÓN

56. Nos congratulamos especialmente por el informe sobre las diferentes reuniones y actividades que tuvieron lugar en el contexto birregional entre las Cumbres de Guadalajara y Viena. Este informe destaca el fortalecimiento continuo de nuestra asociación estratégica.

57. Acogemos con satisfacción la celebración de la Primera Cumbre Empresarial ALC-UE en Viena, el 12 de mayo de 2006, bajo el lema «Acercando dos mundos a través del comercio y la cultura». El foro reunió a importantes representantes del mundo empresarial de ambas regiones y les proporcionó una plataforma para discutir sobre las relaciones comerciales, inversiones, servicios y perspectivas empresariales. Las conclusiones y recomendaciones de la Cumbre empresarial nos han sido presenta-

das durante la sesión plenaria de clausura de la IV Cumbre ALC-UE.

58. Aceptamos gustosamente la invitación del Perú para ser la sede de la V Cumbre ALC-UE en 2008.

59. Expresamos nuestro agradecimiento al Gobierno y al pueblo de Austria por su hospitalidad y apoyo, que contribuyeron a asegurar el éxito de esta Cumbre de Viena.



FUNDACIÓN CAROLINA

PRESENTACIÓN

La Fundación Carolina se constituye en octubre del año 2000 como una institución para la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como con otros países con especiales vínculos históricos, culturales o geográficos.

Por su naturaleza, mandato y funciones la Fundación Carolina es una institución única en el sistema español de cooperación al desarrollo, así como en el marco de la Comunidad Iberoamericana de Naciones.

ACTIVIDADES

Programa de Formación

Tiene como objeto facilitar la ampliación de estudios en España de titulados universitarios, profesores, investigadores profesionales iberoamericanos, a través de tres modalidades de becas:

- Postgrado
- Doctorado y Estancias Cortas
- Formación Permanente

Se convocan anualmente alrededor de 1.500 becas y ayudas.

Programa de Investigación

Se realiza a través del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) mediante investigaciones directas, una convocatoria anual de Ayudas a la Investigación y el desarrollo de líneas de investigación concertadas con diferentes centros europeos y latinoamericanos. El Programa se articula en torno a cuatro grandes temas: estudios sobre América Latina, relaciones económicas internacionales, políticas públicas y calidad de la ayuda al desarrollo.

Programa Internacional de Visitantes

Se dirige a personas y grupos relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países con el fin de conocer la realidad española y establecer contactos con personalidades e instituciones españolas de su ámbito de interés. Existen programas específicos como Becas Líder, Líderes Hispanos de Estados Unidos, Jóvenes Políticos Iberoamericanos o Mujeres Líderes Iberoamericanas.

Programa de Responsabilidad Social de las Empresas

Su objetivo es sensibilizar sobre la importancia de establecer mecanismos de concertación en los modelos de gestión e incorporar perspectivas de justicia, igualdad y solidaridad, para contribuir a un desarrollo sostenible desde el punto de vista económico, social y medioambiental.

PUBLICACIONES

La Fundación Carolina, a través de su Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), ha iniciado una serie de publicaciones que reflejan las nuevas orientaciones del centro y sus actividades. La Fundación pretende así servir de plataforma de difusión de libros que respondan a los criterios de excelencia y relevancia que definen las actuaciones del CeALCI.

Libros

Los libros son compilaciones de trabajos o monografías, tanto aquellas que hayan sido elaboradas con apoyo de la Fundación como aquellas otras que por su interés y concurrencia con sus objetivos así se decida. Los criterios de calidad científica de los materiales y de su coincidencia con las prioridades del Centro son por tanto los que determinan la aceptación de los proyectos. El primer título de esta colección es "Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos". La obra, elaborada por especialistas españoles e iberoamericanos bajo la coordinación del profesor Celestino del Arenal, recoge la historia, los logros y el futuro de las Cumbres, y ha sido editada en coedición con Siglo XXI de España.

Documentos de Trabajo

Bajo la denominación Documentos de Trabajo se publican los informes finales de los proyectos de investigación así como otros trabajos científicos y/o académicos que se propongan y se consideren que tienen la suficiente calidad e interés para los objetivos del Centro.

Con un formato ligero y con carácter divulgativo, son el instrumento que sirve para difundir las investigaciones realizadas y promovidas por el CeALCI, específicamente las propias investigaciones y las resultantes de las ayudas a la investigación. Además, pueden ser publicados como Documentos de Trabajo todos aquellos estudios que reúnan unos requisitos de calidad establecidos y un formato determinado, previa aceptación por el Consejo de Redacción.

Avances de Investigación (Edición electrónica)

Se editan en formato pdf, para su distribución electrónica y su acceso libre desde las páginas web, aquellos Avances de Investigación que, a juicio del centro y con el visto bueno del investigador, se considera oportuno con el fin de presentar algunos de los resultados iniciales de las investigaciones para su conocimiento por la comunidad científica, de tal forma que el autor o autores puedan tener reacciones y comentarios a sus trabajos.

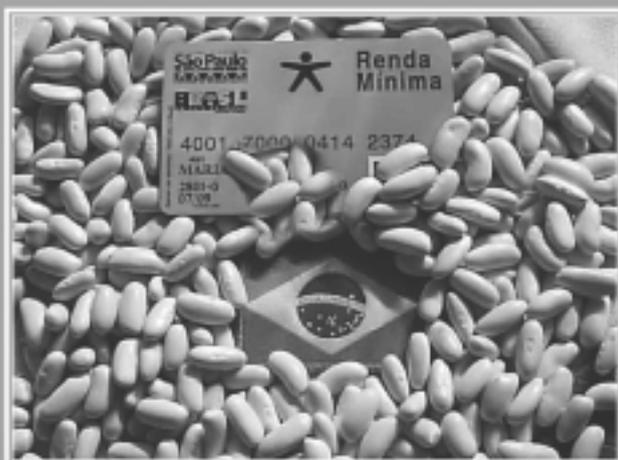
Estos Avances permiten también al CeALCI conocer los logros y dificultades en los proyectos de investigación y modificar o reorientar, si fuera necesario, sus objetivos. En principio se consideran susceptibles de edición electrónica en este formato aquellos avances de investigación de proyectos que hayan sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo.

Juliana Martínez Franzoni



Regímenes del bienestar en América Latina

Bruno Ayllón, Lívia Maria Nogueira
Luis Miguel Puerto



Asociados para el desarrollo
Propuestas para la cooperación
España-Brasil

Francisco Rey, Laurence Thieux
Jesús A. Núñez Villaverde



Fuerzas Armadas y
acción humanitaria:
Debates y propuestas

Alicia Miyares (ed.)



II Encuentro de Mujeres Líderes Iberoamericanas