

INSTITUT UNIVERSITARI D'ESTUDIS EUROPEUS

Obs

Observatori de Política Exterior Europea



Working Paper n. 46
Abril de 2003

II Cumbre UE-ALC: un encuentro sin estrategia

Albert Aixalà
Ángel Bermúdez
Javier Travín

Doctorandos en Relaciones Internacionales e Integración Europea en la Universitat Autònoma de Barcelona

Universitat Autònoma de Barcelona
Edifici E-1
08193 Bellaterra
Barcelona (Espanya)

Introducción

Los días 16, 17 y 18 de mayo de 2002 se celebró en Madrid la II Cumbre Unión Europea-América Latina-Caribe (UE-ALC), durante el semestre de la presidencia española de la UE. Este encuentro era la continuación de una primera Cumbre realizada en Río de Janeiro los días 28 y 29 de junio de 1999, en la cual se lanzó el proyecto de establecer un nuevo marco de relaciones entre ambas regiones, para lo cual se instauró –entre otros– el mecanismo de encuentros bianuales entre los Jefes de Estado y de Gobierno de los países involucrados.

El objetivo de la reunión realizada en la ciudad brasileña era reforzar los vínculos de entendimiento político, económico y cultural entre ambas regiones para desarrollar una asociación estratégica. Ésta se centraba en la consolidación de la democracia representativa, las libertades individuales, el Estado de Derecho, la paz y la seguridad internacionales, y la estabilidad política y el fomento de la confianza entre las naciones.

Bajo el lema de “Impulsar una relación estratégica para el siglo XXI”, la Cumbre de Madrid tenía por objetivo general “profundizar las relaciones ricas, variadas y complejas que existen entre las dos regiones”¹. De forma más concreta, en el programa presentado por la presidencia española se establecía que la II Cumbre serviría para “alentar el desarrollo de las relaciones económicas y políticas”, concretándose en la conclusión de las negociaciones del acuerdo de Asociación con Chile, el impulso decisivo a las negociaciones con Mercosur² y en la profundización del marco de relaciones con la Comunidad Andina y Centroamérica, logrando “un compromiso de la UE que asegure el mantenimiento y desarrollo de las relaciones preferenciales con esta zona”³.

El encuentro en Madrid previó además la realización de cinco reuniones por separado de los representantes de la UE con México, Centroamérica, Mercosur, Comunidad Andina de Naciones (CAN)⁴ y Chile. La propia existencia de estos encuentros se explica por la necesidad de dar respuestas distintas a los diferentes países o subregiones, de acuerdo con objetivos diferenciados. El análisis de los resultados de la Cumbre no debe, por tanto, hacerse sólo desde los progresos en la asociación estratégica birregional sino desde los avances obtenidos en la relación de la UE con cada uno de estos actores.

Dada su periodicidad bianual, esta reunión debió efectuarse durante el primer semestre de 2001, coincidiendo con la presidencia semestral de Suecia. No obstante, finalmente se realizó un año después a petición expresa del Gobierno español, que quería organizar el encuentro bajo su presidencia de la Unión.

Resulta necesario destacar que el encuentro tuvo lugar en medio de un contexto internacional y regional altamente conflictivo. Por una parte, la agenda mundial aún estaba totalmente condicionada por los efectos de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Washington y Nueva York, y, por otra parte, la crisis económica en Argentina, que había hecho implosión en diciembre del mismo año, había dinamitado el funcionamiento del Mercosur, cuya economía según datos de la CEPAL representa el 55% del PIB de América Latina.

En la primera Cumbre UE-ALC, en Río de Janeiro, se establecieron tres áreas de cooperación birregional para avanzar hacia la asociación estratégica. Estas son: un diálogo político, para –entre otras cosas– impulsar posiciones comunes de ambas regiones en los foros multilaterales; cooperación económica, para fortalecer el sistema multilateral de comercio y el regionalismo; y cooperación en los ámbitos científico, educativo, cultural, tecnológico, social y humano.

En relación con estos tres ámbitos de encuentro birregional, el Compromiso de Madrid, documento final de la II Cumbre UE-ALC, establece en materia de entendimiento político acuerdos para: combatir el terrorismo en todas sus formas, fortalecer el sistema multilateral,

procurar la adhesión al recién creado Tribunal Penal Internacional y reforzar el diálogo político birregional en los foros internacionales, entre otros.

En el campo de la cooperación económica, en Madrid se firmó el acuerdo de asociación entre la UE y Chile, se reiteró el compromiso de llevar adelante las negociaciones con el Mercosur, aunque no se estableció ningún plazo concreto, así como tampoco se fijó un marco temporal para el inicio de negociaciones con la CAN y Centroamérica. Asimismo se aprobó cumplir con los compromisos adquiridos en la Conferencia Internacional sobre la Financiación al Desarrollo de Monterrey, trabajar de forma conjunta por el éxito de la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible de Johannesburgo y por la ratificación del Protocolo de Kyoto. Además se acordó condenar con firmeza todas las medidas de carácter unilateral y efecto extraterritorial contrarias al libre comercio, en clara referencia a las medidas proteccionistas adoptadas recientemente por EEUU.

En materia de cooperación al desarrollo, la Comisión Europea aprobó la asignación de fondos por 920,7 millones de euros a México, Centroamérica y la región Andina, orientados a la reducción de los desequilibrios sociales y la lucha contra la pobreza. Proporcionalmente, la región más favorecida por este nuevo plan de cooperación será Centroamérica que recibirá 460 millones de euros durante el período 2002-2006.

Finalmente, en el campo de la cooperación en los ámbitos cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano, se aprobaron una serie de proyectos en el marco de la Estrategia Regional para América Latina que suman 252 millones de euros. Entre ellos destacan el programa de becas de postgrado ALBAN, dotado con 45 millones y que permitirá a 3.900 latinoamericanos estudiar e investigar en la UE, y el programa @lis, dotado con 63,5 millones, para fortalecer las redes de la sociedad civil en el marco de la sociedad de la información.

I. La perspectiva realista: “Una Cumbre descafeinada”

Para el realismo clásico y el neorrealismo el Estado es el principal actor en el sistema internacional, cuya estructura y anarquía condiciona las decisiones en materia de política exterior. El Estado actúa motivado por el interés nacional que se concibe en términos de seguridad y poder, entendido éste último como la combinación de las capacidades y recursos del Estado. Sus decisiones son tomadas por un proceso de elección racional que busca maximizar sus beneficios. Su óptica es básicamente pesimista y se interesa por la estabilidad y el balance de poder, así como por las ganancias absolutas y relativas de los Estados, aunque hace énfasis en las últimas.

Desde el punto de vista del realismo y el neorrealismo, el problema más crítico que presenta la anarquía para los Estados es el de la supervivencia. De ello podría deducirse que América Latina carece de importancia estratégica para la Unión Europea y viceversa, dada la casi nula capacidad de cualquiera de estas regiones de afectar los intereses de supervivencia y seguridad de la otra.

No obstante, si se considera la lógica del equilibrio de poder es importante destacar que los países de América Latina y el Caribe (ALC) cuentan con 33 votos en los foros internacionales, en los cuales se negocian y deciden regímenes que afectan el funcionamiento del sistema internacional. Se trata de decisiones que no son inocuas ni ingenuas pues afectan, benefician o perjudican los intereses y capacidades económicas y políticas, es decir el poder, de los diferentes Estados. A partir de allí, puede considerarse que a la UE le conviene ganar influencia en ALC, bien para compensar un poco el gran peso que tiene EEUU en esa zona (y en el resto del planeta) o, incluso, para emplear esa influencia como moneda de cambio ante el único poder hegemónico del mundo. Asimismo a los países de ALC les interesa contar con una opción europea para estar en mejor posición ante EEUU al momento de negociar asuntos como la creación del ALCA⁵.

1. Los intereses nacionales y regionales: una oportunidad para sacar ventajas

Si se considera el tema de los intereses nacionales, resulta claro que muchos países latinoamericanos acudieron a la Cumbre de Madrid con el objetivo de sacar ventajas concretas para sí mismos, con demandas específicas y bien diferenciadas⁶. De Madrid, sólo Chile se marcha con un acuerdo firmado de libre comercio con la UE que prevé un nivel muy elevado de apertura. Pero el resto de países latinoamericanos se tiene que contentar con promesas de futuros convenios y con compromisos puntuales de cooperación en ámbitos menores.

Así las cosas, Chile asistió para firmar un acuerdo global de asociación con la UE en cuyo capítulo comercial, según las propias partes, se lograron “los resultados más ambiciosos e innovadores que tanto la UE como Chile han logrado jamás en un Acuerdo bilateral de este tipo”⁷.

Colombia, por su parte, acudió para obtener la inclusión de las Fuerzas Armadas Revolucionarias (FARC) dentro de la lista de grupos terroristas de la UE. Esta petición fue aceptada por los Quince tras ser asumida prácticamente como un compromiso personal de la Presidencia española⁸.

Ecuador intentó fallidamente evitar que se pusieran mayores exigencias de visado para el ingreso de sus ciudadanos al territorio comunitario. Según valoración de El Comercio de Quito, “El Compromiso de Madrid (...) está enclavado en la retórica propia de declaraciones de este tipo. En el documento no se registra el compromiso para frenar las restricciones a la entrada de inmigrantes a la Unión Europea”⁹.

Argentina buscó, sin éxito, sumar apoyos en sus negociaciones con el FMI. El presidente Duhalde además presentó ante los Quince sus exigencias por una mayor apertura del mercado comunitario, pues el cumplimiento de un acuerdo con el FMI está atado a las posibilidades de ampliar la capacidad exportadora de Argentina. El presidente aseguró que “ésta era la única manera de poder pagar. O sea que el país necesita mercados más que ayudas financieras que después hay que pagar a precio oro y con condicionamientos”¹⁰.

El presidente venezolano, Hugo Chávez, aprovechó la cita para promover la idea de estabilidad política en su país, a poco más de un mes de los sucesos del 11 de abril tras los cuales permaneció 48 horas fuera del poder. De hecho, el Jefe de Estado venezolano no acudió a la cita prevista de la CAN con la troika de la UE, pues prefirió ofrecer a la prensa internacional una conferencia que se extendió por casi cuatro horas. El presidente venezolano se mostró muy crítico con el funcionamiento de las Cumbres y con los resultados que éstas ofrecen. “¿Qué soluciones concretas hubo ayer, por ejemplo?”, enfatizó el gobernante en referencia a la Declaración final aprobada por los países participantes. Al respecto, recordó que en la I Cumbre UE-ALC, celebrada en Río de Janeiro en 1999, se destacó la necesidad de establecer una asociación estratégica entre ambas partes, asunto que ahora, a su juicio, apenas se tocó¹¹. México asistió para negociar un acuerdo ampliado con la UE, al estilo del que la Unión firmó con Chile, para no perder ventajas relativas respecto a su homólogo y para obtener la organización de la III Cumbre UE-ALC. Ambas demandas fueron aceptadas de forma que “además de Chile, México es quien puede sentirse más satisfecho con los resultados de la Cumbre”¹².

España, por su parte, jugó fuerte a favor de sus intereses nacionales desde el principio. Esto es evidente, entre otras cosas, por en su interés en que la Cumbre se realizase durante su presidencia semestral de la UE, lo cual se explica por la intención ibérica de reiterarle a los países de América Latina y el Caribe que España es el puente (y peaje) por el cual deben pasar si quieren acceder a las ayudas y beneficios que se derivan de tener una relación privilegiada con los Quince. España, por otra parte, buscó y obtuvo un pacto antiterrorista que generase beneficios para su política interior, pero que al mismo tiempo fortaleciese su nueva vocación transatlántica y su posición como fuerte inversionista en ALC. De acuerdo con Carnero Fernández, “para España, el éxito de esta segunda Cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe significa, a largo plazo, el éxito económico de las dos regiones a las que se dirigen la inmensa mayoría de nuestras inversiones y de nuestro comercio”¹³.

De manera más general, la mayor parte de los países latinoamericanos presentaron sus aspiraciones en torno a una mayor apertura del mercado europeo para la compra de sus productos agrícolas. Este es un punto de especial fricción en las relaciones eurolatinoamericanas, pues mientras los países de ALC encuentran posibilidades de obtener ganancias absolutas con esta apertura comercial de la UE, los países europeos consideran que esto perjudicaría sus intereses nacionales. En este punto cabría destacar que los Quince también tenían un interés común en la Cumbre de Madrid, a saber: el poder cumplir con el compromiso político adquirido con los países de ALC de realizar estos encuentros de forma regularizada, pero –al mismo tiempo– posponer la negociación de cualquier acuerdo de peso para un futuro mediato y así no dispersar las energías disponibles y concentradas actualmente en el proceso de ampliación hacia el Este.

Sobre el tema de los mercados internacionales, los argentinos recordaron a los españoles que la negociación del Mercosur, que comienza en julio en Brasilia, volverá a trabarse por el proteccionismo blindado de los europeos¹⁴.

Una justificación final de la presencia de los países de ALC en la Cumbre de Madrid es el interés de cada Estado de sacar provecho de los fondos de ayuda al desarrollo de la UE, el primer donante mundial de este tipo de ayuda en la región.

2. Equilibrio de poder transatlántico: un juego a tres bandas

Desde el punto de vista del equilibrio de poder a los países de ALC les conviene fomentar una vinculación con la UE, para protegerse de la influencia de EEUU, mientras que a la UE le interesa también debilitar esa influencia que amenaza con culminar en la aprobación del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), un proyecto de integración económica en el continente americano que competiría con las aspiraciones europeas de tener presencia allí. Esto ha quedado claro, cuando el comisario europeo de Comercio, Pascal Lamy, ha manifestado a los países latinoamericanos la importancia de que reflexionen sobre la conveniencia de la integración comercial con EEUU y, más recientemente, cuando tras la Cumbre de Madrid, el propio Lamy aseguró que ahora “ningún país de ALC puede decir que no cuenta con una opción europea”¹⁵.

Desde una perspectiva realista, el proyecto de cooperación estratégica birregional UE-ALC y el proyecto ALCA son procesos que compiten entre sí. Las Cumbres eurolatinoamericanas lanzadas por iniciativa hispano-francesa en 1996 pueden entenderse como una respuesta de la UE al lanzamiento del ALCA en 1994. Otra evidencia de esta competencia, es el descenso del comercio de México con la UE, en términos porcentuales, después de entrar en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994. La UE, con el acuerdo con Chile, ha querido adelantarse a los EEUU, que aún no han firmado con ese país, aunque sí han aprobado el procedimiento del *fast-track* para que el presidente pueda negociar sin trabas del Congreso. Pero la UE ha firmado con Chile porque no le supone unos costes muy elevados. En cambio no lo hace con Mercosur porque le supondría un coste que no está dispuesta a asumir, a pesar de que los países de este bloque son los más cercanos al modelo de cooperación europeo, mientras México y Chile están más alejados del modelo integracionista y más próximos al proyecto hemisférico de Washington.

En este ámbito hay además una lógica de ganancias relativas: el factor clave de la estrategia de la UE es el proyecto del ALCA y el temor a verse desplazada del mercado latinoamericano. También América Latina en su conjunto juega a las ganancias relativas. Los países latinoamericanos saben que las ventajas que puedan obtener en las negociaciones multilaterales en cuanto a la reducción del proteccionismo agrario comunitario pueden ser superiores a las obtenidas de eventuales acuerdos interregionales de libre comercio con la UE. En esa negociación dentro la Organización Mundial del Comercio (OMC), además, América Latina se ha alineado con Estados Unidos y con otros países agroexportadores.

Así pues, la negociación comercial con Mercosur quedó pospuesta hasta que finalice la ronda de la OMC. De la misma forma, los países andinos y centroamericanos, a quienes se habían

ofrecido nuevos acuerdos de asociación, tampoco consiguieron que éstos incluyeran un capítulo comercial.

Desde este punto de vista los europeos estarían dejando escapar la oportunidad de adelantarse a los Estados Unidos con un acuerdo de cuarta generación con toda la región, o al menos con el Mercosur. Como señala Valcárcel “europeos y latinoamericanos deberían aprovechar el proteccionismo americano para avanzar hacia la asociación birregional de libre comercio”¹⁶. Pero ambos no pasaron de las críticas al proteccionismo estadounidense que aparecen en el Compromiso de Madrid y se puede considerar que Europa dejó pasar otra oportunidad de defender su interés global con una visión a largo plazo.

II. La perspectiva del neoliberalismo institucional: “¿Una Cumbre útil?”

Para el neoliberalismo institucional las unidades clave de análisis son los Estados y las instituciones, así como actores transnacionales no estatales. Los Estados cooperan entre sí movidos por la intención de mitigar la anarquía del sistema y de encontrar soluciones para los problemas mundiales en términos de ganancias absolutas. El interés de los actores en la óptica neoliberal institucional se pasea por un temario amplio que abarca no sólo los intereses materiales de tipo económico sino además una gama de valores considerados como universales tales como la democracia, la justicia, el respeto de los derechos humanos, y la protección del medio ambiente y los recursos naturales. Se considera que la promoción de la creación de nuevas instituciones o regímenes persistentes, vinculados con reglas y prácticas prescriptivas de funciones, ayuda a constreñir las acciones y modela las expectativas de los actores.

Según esta perspectiva es factible lograr un orden mundial basado en la seguridad colectiva y el derecho internacional; es una óptica optimista, que cree en el progreso, en la cooperación y en la creación de una comunidad mundial. Este enfoque encuentra sus mayores dificultades de aplicación en el campo de la seguridad de los Estados, donde la promoción de la cooperación tropieza con numerosos obstáculos.¹⁷

1. Hacia una mayor institucionalización del proceso de asociación

La Cumbre de Madrid constituyó un paso adelante en la consolidación del proceso de cooperación birregional. Significó un avance en la intensificación de las relaciones, y teniendo en cuenta el próximo encuentro en México 2004 podemos decir que la relación interregional se encamina a una mayor institucionalización. “No me siento frustrado”, dijo en conferencia de prensa Norman Caldera, ministro nicaragüense de Exteriores y actual presidente del grupo centroamericano. “La UE tiene sus prioridades y está inmersa en Doha. Lo acordado hoy es una ventana de oportunidad de la que nos deberíamos aprovechar”, afirmó. El ministro español de Asuntos Exteriores, Josep Piqué, presidente de turno del Consejo de Ministros de la UE, dijo que hoy se pone en marcha un camino “que tiene que ser consolidado para afianzar un proceso de asociación” y que, por lo tanto, “no se puede hablar de frustración”¹⁸.

La suscripción del acuerdo de asociación con Chile, significó un paso más concreto en el esfuerzo de impulsar una mayor institucionalización, a la vez que este acuerdo se vio favorecido por la dinámica política provocada por la convocatoria de la Cumbre de Madrid, que permitió rápidos avances en las negociaciones. Este hecho refuerza el argumento institucionalista según el cual la propia existencia de cooperación lleva a más cooperación. La sola celebración de la Cumbre ya comportó una aceleración de las negociaciones con Chile.

Ahora bien, desde el punto de vista de la creación de nuevas instituciones que permitan avanzar hacia una mayor interdependencia compleja, la Cumbre UE-ALC se quedó en la generación de expectativas futuras en torno a un acuerdo cercano con Mercosur y otros más lejanos con la CAN y Centroamérica. Además no avanzó fijando plazos ni calendarios.

2. El “soft power” europeo: diálogo político y cooperación

El encuentro en la capital española ayudó a promover la cooperación en torno a regímenes internacionales como la Corte Penal Internacional, el Protocolo de Kyoto, la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible y el Refuerzo a la Iniciativa para los países pobres altamente endeudados. Sirvió también para apoyar la promoción de valores comunes, como el fortalecimiento del sistema internacional y el Estado de Derecho¹⁹, la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico, la erradicación del racismo y la xenofobia, la igualdad de género y el bienestar infantil y el crecimiento sostenible. Estos valores, impuestos en la agenda por Europa, demuestran el *soft power* europeo: se admiran mis valores, se emulan mis ejemplos, se aspira a mi nivel de prosperidad²⁰.

La Cumbre puede ser interpretada como una consecuencia del poder de atracción de la UE sobre América Latina en términos de *soft power*, aunque la decepción generada por los resultados del encuentro no necesariamente fortalecen ese poder. La capacidad de la UE de fijar la agenda del encuentro es muestra de esa capacidad de influencia, pero en la medida en que esta agenda no responde a las necesidades de ALC, la influencia europea puede resultar minada. El incremento de becas para ALC es una forma de aumentar el *soft power* de la UE, en especial ante el descenso del número de estudiantes latinoamericanos que vienen a Europa²¹.

3. Ganancias absolutas y complementariedad ALCA/UE-ALC

El institucionalismo insiste en que los acuerdos de cooperación no son competitivos sino complementarios. Así pues, a Europa no le debería dar miedo el ALCA porque debería entender que es una pieza más de la cooperación transatlántica, que debe pensarse como un sistema de cooperación con tres pilares: Norteamérica, UE y América Latina.

La Cumbre puede ser comprendida también como un intento europeo por complementar e involucrarse, de manera indirecta al menos, en el proceso de integración que implicará la creación del ALCA. En opinión de Carnero Fernández: “La culminación de la denominada Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) supone un reto inmenso que sólo puede merecer el apoyo de España. Estamos convencidos de que la integración y la apertura económica de los países latinoamericanos a nivel hemisférico no dejará de beneficiar, directa e indirectamente, a España, y por ende a Europa. Pero también estamos convencidos de que Europa debe, a su vez, actuar: no estamos ante un juego de suma cero en el que uno pierde si otro de los actores gana”²².

Jordi Bacarí²³ considera que los acuerdos de UE con ALC deben seguir una lógica de complementariedad de forma que los latinoamericanos puedan llegar a decir “todo con Estados Unidos, nada sin Europa”. La UE entraría en una nueva lógica donde Europa compartiría con Estados Unidos el devenir económico y político de Latinoamérica.

Bacarí también observa que las relaciones comerciales no son el objetivo primordial de las relaciones de la Unión Europea con el conjunto de América Latina, como está demostrado por los acuerdos vigentes de cooperación y de concertación política con las distintas subregiones que llevan a cabo procesos de integración regional en América Latina. La orientación europea se basa en el diálogo político, frente a la orientación norteamericana, más exclusiva en lo comercial. Pero tampoco desde esta perspectiva podemos considerar que la Cumbre de Madrid haya sido un éxito, puesto que no se ha profundizado en el diálogo político.

4. Un mosaico de propuestas con resultados diversos

En opinión de Darío Valcárcel el éxito de la Cumbre se podría valorar en términos del grado de desarrollo de los distintos acuerdos regionales. Después de la Cumbre de Río, la UE ha firmado acuerdos de cooperación con casi todos los países latinoamericanos que fijaron un nuevo concepto en la relación entre los dos bloques. Son los llamados acuerdos de tercera generación. Por ello el nuevo reto en Madrid era empezar a firmar, a poner fechas para los acuerdos de cuarta generación²⁴. Es decir, el éxito dependería de la firma del Tratado con Chile, y del avance en la negociación con Mercosur, Comunidad Andina y Centroamérica. Se pedían fechas, y sólo se obtuvo una: después de Doha, después de 2004, ya hablaremos.

Ahondando en la perspectiva institucional, podríamos decir que el sistema de Cumbres no ha servido aún para institucionalizar la representación de la región ALC en el diálogo birregional. Se echa en falta una institución política común, un formato de interlocutores que represente al conjunto de la región. Hasta ahora, la dificultad del grupo ALC para formular unas posiciones comunes no ha propiciado el diálogo de región a región.²⁵ En la Cumbre de Madrid, y a pesar de los esfuerzos de coordinación de Brasil y México, los comentarios presentados por el grupo ALC eran, señala Stevens, “un mosaico de propuestas diversas que conducían a un número de subtemas demasiado amplio para resultar viable”. Así pues, la asimetría institucional UE-ALC resulta un freno a la hora de profundizar en la cooperación birregional, y muy concretamente en el proceso de consultas políticas dentro de los foros internacionales para elaborar propuestas conjuntas sobre cuestiones de interés común.

Finalmente, para Stevens, el éxito del encuentro debía valorarse por la voluntad política de ambas partes de comprometerse de forma más global a mantener una cooperación birregional y a asumir mayores responsabilidades. Su propuesta era ampliar horizontes y fijar unos objetivos a medio y largo plazo, anunciando acciones de peso más allá del corto plazo y del tradicional discurso declaratorio. Stevens proponía notablemente que se adoptara el objetivo político de un acuerdo de Asociación Global UE-ALC de cuarta generación para 2010. Este acuerdo global se establecería mediante la fusión de los acuerdos de asociación bilaterales y subregionales y el avance en la cooperación birregional.

Está claro que estos objetivos no se han cumplido y que no se ha profundizado en la cooperación birregional. Así pues, también desde una perspectiva institucionalista se puede dudar del éxito de la Cumbre.

III. La perspectiva constructivista: “Una Cumbre útil pero descafeinada”

Según apunta Richard Higgot, en la óptica del constructivismo la evolución de un conocimiento que se va consensuando, el aprendizaje, las percepciones y la influencia de la ideología, afectan al comportamiento de los actores y pueden modificar sus propios intereses, y por ende, la naturaleza de las reglas de cooperación. Si se sigue ese razonamiento, el auto interés como causa principal de cooperación (como arguyen neorrealistas y neoliberales) se transforma en efecto causado por los cambios que derivan de las ideas y el conocimiento conjunto. Esto es, que el interés nacional de cada Estado no viene dado a priori, sino que se construye a la par que su propia identidad, como sugiere Alexander Wendt.²⁶

1. ¿Asociación o relación estratégica?

Un elemento esencial para la teoría constructivista es la elaboración que cada actor realiza de su papel en la escena internacional. En este caso podríamos decir que en Río había voluntad política de ambas partes para jugar un rol en el mundo. Pero en Madrid no la hubo. Ya no se hablaba de la creación de una Asociación Estratégica Birregional, como en Río, sino de impulsar una *relación* estratégica. El objetivo último ya no es el mismo, y ese matiz es importante desde el punto de vista constructivista. La institución de las relaciones ente la UE y

la región ALC no se construye de la misma manera si el objetivo es la “Asociación Estratégica Birregional” o simplemente impulsar progresivamente la relación estratégica entre ambas regiones, como se deduce del Compromiso de Madrid.

Para los constructivistas la estructura es modificable. Bajo esta perspectiva, Latinoamérica puede optar por crear o no una asociación estratégica con la UE, así como la UE puede priorizar la región ALC como prioritaria en su acción exterior, o no priorizarla. El interés por la cooperación surge de la voluntad de construir algo nuevo y esa misma cooperación lleva a una reconsideración de los propios intereses en la cual ambas regiones pueden terminar por dar más importancia a las relaciones con esa región que no daban anteriormente. En este caso, podríamos decir que no está escrito en ninguna parte que Latinoamérica sea coto privado de los Estados Unidos, sino que los países latinoamericanos pueden decidir estrechar sus lazos con otra región como la UE, al margen o en paralelo a su relación con los Estados Unidos.

2. El encuentro birregional como oportunidad para el aprendizaje

La Cumbre fue una nueva oportunidad para el aprendizaje. El encuentro se realizó en un terreno propicio al ser España y no Suecia el país anfitrión. Había muchas ventajas por las coincidencias identitarias, históricas, culturales e idiomáticas que comparte España con ALC. Como recordaba oportunamente el Rey Juan Carlos en un discurso pronunciado ante el Parlamento de Bolivia en julio del año 2000, “España es, a la vez, una nación europea y americana”. Esta expresión resume a la perfección una realidad que ha venido forjándose durante siglos y que en los últimos años ha alcanzado una madurez hasta hace poco inimaginable.

Sin embargo, quizás se desaprovechó una buena oportunidad de ampliar el bagaje de relaciones de ALC con la UE, al no efectuarse la Cumbre en Suecia como estaba previsto inicialmente. De haber sido así, se hubiese contribuido a que los acuerdos logrados a favor de ALC no fuesen vistos como consecuencia del “amiguismo latino”²⁷. Además, realizar estas Cumbres en países de la UE distintos de España y Portugal, hubiera sido una buena alternativa para intentar construir la identidad eurolatinoamericana a partir de la cual se podrían modificar los intereses y se potenciaría el proceso de integración de ambas regiones.

Ahora bien, la propia existencia de la Cumbre es un progreso para el constructivismo porque dichas Cumbres existen para crear una interacción subjetiva entre los actores. La creación de una nueva intersubjetividad puede conducir a la definición de nuevas identidades e intereses. Estas nuevas identidades e intereses pueden modificar las estructuras del sistema internacional. Si la UE y la región ALC estrechan lazos progresivamente, en un medio plazo la estructura internacional se habrá modificado, como ha pasado con España en el caso de América Latina. Todo empezó con las Cumbres y la cooperación al desarrollo y terminó con grandes inversiones y unas economías muy interrelacionadas que han convertido a España en un actor de primer orden en la región.

3. La creación de una identidad eurolatinoamericana de valores y principios

Las identidades se transforman por la voluntad de los actores, según los constructivistas. Un buen ejemplo es la identidad iberoamericana, que se ha creado en 15 años gracias a la voluntad de los actores. Pero la creación de una identidad eurolatinoamericana basada en intereses pero también en formas parecidas de ver el mundo resulta mucho más difícil. Este era el objetivo de la Cumbre de Río de 1999 pero la Cumbre de Madrid no parece que haya servido para avanzar en la definición de esta nueva identidad.

Iberoamérica y el Caribe, como Europa, son parte sustancial y reconocible de Occidente. Con ese término se quiere reflejar la pertenencia de las naciones europeas y americanas a una comunidad de valores que está en el origen de nuestras sociedades tal y como hoy las

conocemos. Por encima de las particularidades de cada nación que la historia ha forjado, la pertenencia a la comunidad occidental significa que la democracia, el reconocimiento y el respeto a los derechos humanos y a las libertades individuales, y un determinado concepto de la dignidad humana son principios constitutivos de nuestras sociedades. Cualquier excepción a esta regla se considera precisamente eso, una excepción, tanto temporal como espacial. Esa realidad hace que el diálogo político entre las dos regiones sea un ejercicio no sólo deseable, sino natural, fácil y constructivo²⁸.

Las Cumbres eurolatinoamericanas, impulsadas por España, parece que quisieran seguir el modelo de las Cumbres iberoamericanas, pero existen importantes diferencias que podrían ayudar a entender por qué no se puede aplicar el mismo modelo. En las Cumbres iberoamericanas lo importante no es lo económico sino lo cultural, lo identitario, lo político, la "comunidad de valores"²⁹. Es un proyecto sin objetivos muy definidos, donde lo importante es reunirse. En cambio en las Cumbres UE-ALC lo importante es lo económico, y hay unos objetivos muy claros: conseguir acuerdos de cooperación que incluyan acuerdos de libre comercio entre las dos regiones. Por esta razón, se puede considerar que aunque la cooperación entre las dos regiones se funde en la existencia de unos valores compartidos, esta visión constructivista, a partir de una identidad compartida, nos sirve poco para analizar las Cumbres eurolatinoamericanas.

En su artículo, Willy Stevens³⁰ se pregunta si la convergencia de valores y principios no es un castillo de arena. La UE se muestra más exigente con la defensa de la democracia, los derechos humanos y el Estado de Derecho en América Latina que en otras partes del mundo, debido a la historia común y a la convergencia de valores. Pero según Stevens, un gran número de indicadores demuestra que estos fundamentos están en peligro y que América Latina vuelve a estar más en la esfera de influencia de los Estados Unidos. Han quedado atrás los tiempos en los que los líderes latinoamericanos se enorgullecían de haber realizado estudios en Europa, y los actuales líderes ya no están familiarizados con la vocación, la mentalidad, la susceptibilidad y los valores europeos. Y eso tiene como resultado que los gobiernos de la región sean más sensibles a la relación política con Washington que a la de Bruselas³¹.

Por otro lado, para el constructivismo también importan las percepciones, el estar construyendo algo común, y hoy muchos latinoamericanos, como señala Valcárcel³², tienen la sensación de que la UE no apuesta con decisión por América Latina, y que España y Portugal no tienen suficiente fuerza para vencer las resistencias o la pasividad de sus socios europeos. Y ahí es donde el *soft power* europeo, que influyó mucho en las relaciones entre Europa y América Latina en los 80 y 90, empieza ahora a desvanecerse.

A pesar de todo, en América Latina la UE sigue siendo una importante referencia como modelo social y político, en la medida en que aún presenta alguna diferencia respecto la inspiración neoliberal que impregna el proyecto del ALCA y sus evidentes pretensiones hegemónicas³³. Como señaló el presidente Cardoso en el discurso de apertura de la Cumbre, Latinoamérica cree que "Europa puede contribuir a que el sistema internacional se vuelva más solidario, más representativo y, por ende, más eficaz".

Así pues, existe aún una "demanda de Europa" en Latinoamérica, y muy especialmente en el Mercosur, pero se echa en falta una mayor "oferta de Europa". Europa aún significa algo para los latinoamericanos, pero no parece que la Cumbre haya potenciado este valor europeo. En todo caso, no parece que se haya construido nada nuevo en común entre las dos regiones, y se deberá esperar a futuras Cumbres que desarrollen lo apuntado en Río. De momento, la próxima cita será el 2004 en México.

IV. Conclusiones

El proceso de asociación estratégica birregional entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe es un ejemplo claro de un intento de cooperación encuadrado en la óptica del

neoliberalismo institucional, tanto en su forma –el establecimiento de un mecanismo de acercamiento entre dos regiones del mundo- como en su contenido, manifiesto en el amplio y variado temario plasmado en los acuerdos del Compromiso de Madrid.

Sin embargo, si se abordan los resultados del encuentro desde esta misma óptica encontramos que en la Cumbre se desaprovechó una oportunidad de afianzar las relaciones entre ambas regiones, poniendo en riesgo el *soft power* que ejerce la UE respecto a ALC, a raíz de la decepción de las administraciones latinoamericanas en función de la satisfacción de sus demandas, que ha sido baja.

En relación con los resultados materiales más concretos, los avances conseguidos e incluso las decepciones encuentran su lógica explicación en la óptica neorrealista. Así pues, tenemos que aquellos países que obtuvieron beneficios tangibles fueron aquellos capaces de maximizar sus posiciones sacando provecho de las circunstancias. Para muestra de ello, basta con fijarse en países como Colombia y España que lograron las anheladas condenas al terrorismo, de gran interés para sus políticas internas, gracias al contexto favorable creado por el 11 de septiembre. De igual modo, los acuerdos surgidos entre la UE con Chile y México por separado abonan la postura realista según la cual la posibilidad de cooperación existe sólo en función del interés nacional, racional y coyuntural, donde se eligen estrategias para maximizar beneficios y minimizar costos.

Por otra parte, al hacer el recuento de resultados conviene recordar que desde la óptica neorrealista la eficacia de los regímenes e instituciones internacionales depende del apoyo que encuentren en las potencias y que, en el caso de la asociación estratégica con América Latina y el Caribe, el mayor interés en la UE no proviene de Francia, Alemania y Reino Unido (potencias mayores) sino de España y Portugal (potencias medias).

Dado lo reciente de estos encuentros UE-ALC resulta difícil analizar los resultados de la Cumbre de Madrid desde el constructivismo, partiendo de la premisa de que los valores e identidades comunes pueden modificar los intereses. Más allá de algunas declaraciones retóricas lo cierto es que, a excepción de España y Portugal (impotentes para poder imponer su voluntad al resto del continente), Europa comparte pocos valores comunes con Latinoamérica, más allá de los valores básicos, compartidos por la casi totalidad de los Estados del Sistema Internacional. La comunidad eurolatinoamericana, a diferencia de la iberoamericana, apenas existe. Tendrán que pasar muchas más Cumbres, si es que éstas se plasman, para que podamos hablar de la construcción de valores y conocimientos conjuntos que impliquen una posible modificación de los intereses.

Finalmente, cabe destacar que resulta paradójico percibir que en una Cumbre cuyos objetivos formales son la creación de una asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, hayan primado los intereses tácticos y las visiones de corto plazo, frente a una estrategia global dirigida a fomentar y desarrollar los intereses comunes de las dos regiones.

En conclusión, debido a los exigüos resultados obtenidos en Madrid, en comparación a las expectativas generadas en Río, la Cumbre no puede considerarse un éxito desde ninguna de las tres perspectivas. No se ha avanzado en la construcción de nuevas instituciones, no se ha logrado afianzar una nueva identidad eurolatinoamericana y no se han obtenido resultados materiales de envergadura.

Ahora bien, el proceso sigue abierto, y en el año 2004 en México, la UE y la región ALC tendrán nuevamente la oportunidad de avanzar hacia la asociación estratégica, si es que existe la voluntad política para ello.

Bibliografía

- Bacaria, Jordi: "La UE y América Latina: realidades y perspectivas en una relación necesaria." *Arbor* nº678, Junio 2002.
- Baldwin, David "Neoliberalism, neorealism, and world politics", en Baldwin, David A. (Ed.), *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate* (New York: Columbia University Press, 1993).
- Carnero Fernández, A., "Razones españolas para el éxito de una alianza estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 54-55/2001.
- Lamy, Steven "Contemporary mainstream approaches. Neo-realism and neo-liberalism," en Baylis, Jhon, y Smith, Steve (Eds.), *The Globalization of world politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001, 2ed)
- Más Europa. Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea. 1-1/30-6-2002
- Montobbio, Manuel: "Sentidos, logros y retos de las Cumbres iberoamericanas" en "Las Cumbres iberoamericanas. Una mirada global" Flacso Chile, ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 2000.
- Nye, Joseph S. Jr., *The Paradox of American Power* (Oxford: Oxford University Press, 2002).
- Sanahuja, José Antonio. "Contigo en la distancia. Los lazos con la Unión Europea tras la Cumbre de Madrid", en *VANGUARDIA Dossier nº4: "América Latina: Democracia, neoliberalismo, populismo."*
- Soriano, Juan Pablo: "América Latina: Entre la esperanza y la desilusión", en BARBÉ, Esther (coord.). 2002. *España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Quaderns de Treball, núm.40.*
- Valcárcel, Darío: "Cumbre eurolatinoamericana, 17 de Mayo", número 87 de la revista *Política Exterior*, Mayo-Junio 2002.
- Wendt, A, "Anarchy is what states make of it. The social construction of power politics," *International Organization*, Vol. 43, Nº 2, (Spring, 1992).

Periódicos

- La Vanguardia, Barcelona.
- Clarín, Buenos Aires.
- El Comercio, Quito.
- El Mercurio, Santiago de Chile.
- El Universal, Caracas.

Páginas web

- Sitio web de la Unión Europea: www.europa.eu.int
- Consejo de la Unión Europea: www.ue.eu.int
- Comisión Europea: www.europa.eu.int/comm/index_es.htm
- Parlamento Europeo: www.europarl.eu
- Presidencia de la UE, España 2002: www.ue2002.es
- Página oficial del Área de Libre Comercio Americana: www.ftaa-alca.org
- Sistema Económico Latinoamericano: www.sela.org
- Página del Instituto Universitario de Estudios Europeos: www.uab.es/iuee
- Centro Económico para América Latina: www.cepal.org
- Centro de Información y Documentación de Barcelona: www.cidob.org
- Transparencia Internacional América Latina y Caribe: www.tilac.org
- Asociación de Estados del Caribe: www.acs-aec.org
- Centro Latinoamericano para las relaciones con Europa: www.celare.cl
- Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales: www.cari1.org.ar
- Página web oficial del Mercosur: www.mrecic.gov.ar/comercio/mercosur1
- Diputación de Barcelona: www.diba.es/europa
- Página web de la Comunidad Andina de Naciones: www.comunidadandina.org

¹ Saludo del presidente del Gobierno español, José María Aznar, a los asistentes a la II Cumbre UE -América Latina y Caribe.

² Mercado Común del Cono Sur, compuesto por Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay, que comienza a funcionar en 1991 a partir del Tratado de Asunción, con Chile y Bolivia como Estados asociados desde 1996. Es un mercado común y área de libre comercio, que cuenta con un sistema institucional de estructura intergubernamental.

³ Más Europa. Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea. 1-1/30-6-2002

⁴ Comunidad Andina de Naciones fue creada en 1969 y está compuesta por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Desde 1993 cuenta con una zona de libre comercio.

⁵ El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es una iniciativa formulada por Estados Unidos en 1994 para crear una zona de libre comercio que incluya a todo el continente americano a partir del año 2005.

⁶ “Ni los miembros de la UE parecían excesivamente interesados en esta cita, ni los países latinoamericanos han demostrado la cohesión necesaria para hacer valer sus planteamientos. Mientras la Europa comunitaria es un bloque sólido, con una clara percepción de sus propios intereses, Latinoamérica se presenta dividida en bloques de muy distinta naturaleza -Mercosur, Comunidad Andina, América Central- con problemas también distintos, pero casi siempre complejos y difíciles de resolver”. “Cumbre descafeinada”, La Vanguardia, 19 de mayo de 2002.

⁷ Declaración conjunta Chile/UE, Madrid, 17 de mayo de 2002.

⁸ Véase Soriano, Juan Pablo: “América Latina: Entre la esperanza y la desilusión”, en BARBÉ, Esther (coord.). 2002. España y la política exterior de la UE. Entre las prioridades españolas y los desafíos del contexto internacional. Institut Universitari d'Estudis Europeus, Quaderns de Treball, núm.40.

⁹ “Chile cierra un acuerdo histórico con Europa”, El Comercio, Quito, 18 de mayo de 2002

¹⁰ “El viaje presidencial: subsidios de EE.UU. y Europa. Una polémica por el proteccionismo”, Clarín, Buenos Aires, 18 de mayo de 2002.

¹¹ “Hugo Chávez, se mostró escéptico sobre reuniones internacionales como la que acaba hoy en Madrid, pues los gobernantes “vamos de cumbre en cumbre y nuestros pueblos de abismo en abismo”. Este tipo de reuniones “hay que redefinirlas”, porque “creo que vamos lentos y vamos mal”, recalcó Chávez en una conferencia de prensa al término de su estancia en la capital española”. “Hugo Chávez cree que en las cumbres “vamos lentos y vamos mal”, La Vanguardia, Barcelona, 18 de mayo de 2002.

¹² Soriano, Juan Pablo, Op. cit.

¹³ Carnero Fernández, A., “Razones españolas para el éxito de una alianza estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe”, Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº 54-55/2001.

¹⁴ “Pero también es muy malo el proteccionismo de ustedes”, dijo Ruckauf señalando a los europeos. Horas antes, había afirmado ante la prensa que “no necesitamos limosnas sino que la Unión Europea abra su comercio y nos deje vender nuestros productos...” Piqué respondió señalando que la Unión Europea está pensando ese problema. “Sí, señor ministro. Pero para nosotros el problema es que lleva pensándose hace veinte años”, señaló, entre risas, el canciller de Ecuador, Heinz Moeller. Como decía Keynes, “en el largo plazo todos estamos muertos”. “El viaje presidencial: subsidios de EE.UU. y Europa. Una polémica por el proteccionismo”, Clarín, Buenos Aires, 18 de mayo de 2002.

¹⁵ Conferencia de prensa de Pascal Lamy, Madrid, 17 de mayo de 2002.

¹⁶ Darío Valcárcel: “Cumbre eurolatinoamericana, 17 de Mayo”, número 87 de la revista Política Exterior, Mayo-Junio 2002.

¹⁷ Para una mayor definición del neoliberalismo puede verse Baldwin, David “Neoliberalism, neorealism, and world politics”, en Baldwin, David A. (Ed.), *Neorealism and neoliberalism. The contemporary debate* (New York: Columbia University Press, 1993) y Lamy, Steven “Contemporary mainstream approaches. Neo-realism and neo-liberalism,” en Baylis, Jhon, y Smith, Steve (Eds.), *The Globalization of world politics* (Oxford: Oxford University Press, 2001, 2ed)

¹⁸ “El acuerdo comercial entre europeos y latinoamericanos deberá esperar”, La Vanguardia, Barcelona, 18 de mayo de 2002.

¹⁹ El Parlamento Europeo, Informe Salafraña: Estima que son también objetivos fundamentales para la nueva Estrategia la promoción de los principios fundamentales de la Unión, tales como los derechos humanos, la democracia, el buen gobierno, la transparencia y el Estado de Derecho.

²⁰ “Soft power no es influencia per se, es una fuente de influencia...Implica ser atractivos para los demás” Nye, Joseph S. Jr., *The Paradox of American Power* (Oxford: Oxford University Press, 2002)

²¹ Stevens, W., “América Latina y la UE. Segunda Cumbre entre regiones”, *Política Exterior*, Vol. XVI, Nº 87, Mayo/Junio 2002.

²² Carnero Fernández, A., “Razones españolas para el éxito de una alianza estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 54-55/2001.

²³ Jordi Bacaria: “La UE y América Latina: realidades y perspectivas en una relación necesaria” . *Arbor* nº678, Junio 2002

²⁴ Los acuerdos de tercera generación se firmaron durante los años 90, el primero con México en 1991. Estos acuerdos incluyen temas como la protección medioambiental y cooperación científica y técnica. Después de Río se ha completado la firma de estos acuerdos con los países que faltaba. Los acuerdos de “cuarta generación” tienen una dimensión comercial de libre comercio y una dimensión política incluyendo la denominada “cláusula democrática”. El “Acuerdo Global” firmado con México en 1997 y que entró en vigor el 1 de octubre del año 2000 y el acuerdo firmado con Chile en mayo de 2002 y que entró en vigor el 31 de enero de 2003, así como el que se negocia con Mercosur son de estas características. Con Mercosur ya se negocia, con Centroamérica y Comunidad Andina, ni eso.

²⁵ “En 1995, en su Comunicación *Unión Europea-América Latina: Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación – 1996-2000*, la Comisión hacía hincapié en la necesidad de adoptar, en relación con América Latina, diferentes enfoques adaptados a las realidades nacionales y subregionales”, Documento de la Comisión...

²⁶ Ver: Wendt, A, “Anarchy is what states make of it. The social construction of power politics,” *International Organization*, Vol. 43, Nº 2, (Spring, 1992).

²⁷ Conferencia de Richard Youngs en el Seminario internacional España y la Política Exterior de la Unión Europea, Barcelona, 25 de noviembre de 2002.

²⁸ Carnero Fernández, A., “Razones españolas para el éxito de una alianza estratégica entre la UE y los países de América Latina y el Caribe”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, nº 54-55/2001.

²⁹ Montobbio, Manuel: “Sentidos, logros y retos de las cumbres iberoamericanas” en “Las cumbres iberoamericanas. Una mirada global” Flacso Chile, ed. Nueva Sociedad, Venezuela, 2000.

³⁰ Stevens, Willy: Op. cit.

³¹ La reducción de la influencia europea en América Latina se pone de manifiesto, en primer lugar, por el descenso del número de estudiantes de esta región matriculados en las universidades europeas, ya que optan por la enseñanza estadounidense. La mayoría de los latinoamericanos que vienen a Europa lo hacen para realizar estudios de humanidades, y la mayoría de los futuros dirigentes políticos y económicos optan por los Estados Unidos. Las causas se deben en parte a la falta de visión que han caracterizado las políticas de becas de los países europeos, que redujeron de forma draconiana las becas desde los inicios de los años 80 y han dificultado progresivamente la obtención de visados y permisos de residencia a los estudiantes. Las becas no han formado parte de una política cultural capaz de promover el poder de atracción europeo.

³² Valcárcel, Darío: Op. cit.

³³ Sanahuja, José Antonio: “Contigo en la distancia. Los lazos con la Unión Europea tras la Cumbre de Madrid”, en VANGUARDIA Dossier nº4: “América Latina: Democracia, neoliberalismo, populismo.”