

La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana

*Günther Maihold**

Tema: Los días 16 y 17 de mayo se reunieron por quinta vez los presidentes y jefes de gobierno de América Latina/Caribe y de la Unión Europea.

Resumen: La quinta edición de las Cumbres euro-latinoamericanas no logró esquivar a las contradicciones presentes en sus encuentros anteriores, aunque esta vez fue articulado por parte de los presidentes latinoamericanos y caribeños muy claramente el deseo de recibir una respuesta europea a la creciente heterogeneidad en América Latina en un marco de una asimetría fundamental de la relación bi-regional. Aunque no quedaron ratificados acuerdos al respecto, esta tónica marcó el encuentro de Lima, que fijó su atención en los temas del desarrollo sostenible y el desarrollo social. Pero también esta temática reflejó las asimetrías entre las partes, que habrán de trabajar las instancias respectivas hasta la próxima Cumbre en España en 2010. Allí podrán ser discutidos también las recomendaciones de la Reunión de los Parlamentos de América Latina y Europa (EuroLat), que apuntan hacia una asociación interregional global para relanzar las Cumbres euro-latinoamericanas tras un cierto estancamiento operativo y de propuestas.

Análisis: Casi 10 años después de la declaración de su asociación estratégica en Río de Janeiro, los jefes de gobierno y presidentes de América Latina/Caribe y la Unión Europea (UE) se han reunido en Lima el 16 y 17 de mayo. Con las notorias ausencias de los primeros ministros británico e italiano, Gordon Brown y Silvio Berlusconi, y del presidente francés Nicolas Sarkozy, se ha realizado una cumbre marcada por el alto nivel de asimetría entre los países participantes. Esa asimetría, central en las intervenciones latinoamericanas, no sólo expresa los intereses para un tratamiento diferenciado a favor de América Latina en las negociaciones comerciales en marcha entre Centroamérica (SICA), la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y MERCOSUR con la UE, sino que también refleja prioridades políticas contradictorias en cuanto a los intereses temáticos. La misma temática de la reunión presidencial, que trataba por un lado la pobreza, la desigualdad y la inclusión –a propuesta de América Latina y del Caribe– y, por el otro, el desarrollo sostenible, el medioambiente, el cambio climático y la energía –de interés especial para la UE– ha tenido grandes dificultades para encontrar un común denominador. Aunque a primera vista, en la declaración de Lima, la crisis de los precios de los alimentos ha jugado un papel central como un problema transversal a los ejes temáticos, destaca mucho más el interés articulado por los países latinoamericanos por encontrar un nuevo esquema de relación con la UE. En casi todos los acuerdos temáticos se percibe el vivo interés por marcar claramente la heterogeneidad de las situaciones nacionales en el subcontinente y pedir en consecuencia una consideración de esas

* *Sub-director del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP–), Berlín*

diferencias estableciendo mecanismos de múltiples velocidades por parte de la UE.

Esa situación es todavía más significativa si se considera el poco interés otorgado en la declaración final a la integración, que prácticamente ha desaparecido del discurso oficial en la relación bi-regional. Si, adicionalmente, se consideran los conflictos pre-cumbre entre los integrantes de la CAN respecto al método de negociación del Tratado de Libre Comercio (TLC) con la UE, se evidencian las tendencias centrífugas entre la posición boliviana, por un lado, y las coincidencias entre Perú y Colombia, por el otro. No debe sorprender que en la antesala de la reunión el presidente peruano pidiera claramente una decisión de la UE para realizar negociaciones entre los países mencionados en forma individual, propuesta que fue criticada de inmediato por su colega boliviano Evo Morales, que percibía en esta idea una violación del interés integracionista andino. Sin embargo, la asimetría parece ser una constante que acompañará el futuro de la relación euro-latinoamericana, ya que también en los acuerdos donde se considera el medioambiente, la migración y el cambio climático, han sido realizados los diferentes intereses de los distintos países latinoamericanos, así como su enfoque asimétrico en los compromisos adquiridos respecto al aporte esperado por parte de la UE.

La búsqueda de mayor flexibilidad

Aunque los presidentes han confirmado su enfoque de defender la igualdad soberana de todos los Estados, en la Cumbre de Lima fue visible el interés por rediseñar su relación con la UE. Superando, en parte, el discurso sobre la cohesión social empleado desde la penúltima Cumbre de Guadalajara, en 2004, se ha establecido una reorientación de los participantes latinoamericanos en cuanto a la petición dirigida a su contraparte europea para una mayor flexibilidad en el diseño de sus programas de cooperación y en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, haciendo hincapié en el papel específico que deben jugar los países de renta media. Una situación parecida se puede detectar en la referencia a la búsqueda de políticas sociales efectivas, que se están visualizando en una diferenciación según las capacidades nacionales, considerando instrumentos como la modalidad de apoyo presupuestario directo y la cancelación de la deuda por inversión social. En materia de medioambiente y desarrollo sostenible se hacían sentir las diferencias en la percepción del tema.

Por un lado, la visión europea quería fijar el desarrollo sostenible como un concepto transversal presente en la agenda global de las cumbres euro-latinoamericanas; por el otro, los países latinoamericanos le dieron una lectura más concreta, que relacionaba directamente la funcionalidad del desarrollo sostenible con el avance social. En este sentido, vemos como la Declaración de Lima no ha logrado conciliar estos diferentes enfoques, pese a que trata de aparentar una coincidencia conceptual, que, sin embargo, no logra plasmarse en iniciativas concretas más allá del acuerdo para la creación de un programa medioambiental conjunto, denominado EUrocLima. El EUrocLima debiera servir para aportar a los países de América Latina mayores conocimientos en la materia, un diálogo bi-regional estructurado y la coordinación de acciones en este campo. Allí es donde también se abre una puerta de entrada para relanzar la participación de todos los países de América Latina y el Caribe en las políticas de investigación e innovación tecnológica, que hasta la fecha han sido mayoritariamente desarrolladas en el marco de la cooperación bilateral entre Chile, Brasil y México por un lado y los programas generales de la UE para el fortalecimiento de las redes académicas por el otro.

“Prioridades de la UE/Potenciales de América Latina-Caribe” en materia de desarrollo sostenible

Con la aprobación de los documentos de estrategia nacional (DEN) y de la estrategia regional en 2007 por la UE, la Unión ha dado un primer paso para definir las prioridades de su programación regional en el marco del período fiscal 2007-2013. Con estas definiciones la UE ha dado un giro en su enfoque hacia América Latina, dejando atrás el énfasis en la consolidación y la modernización del Estado y de las estructuras de la gestión pública, para lanzar como nuevas dimensiones centrales de su cooperación las cuestiones de competitividad, cohesión social y reducción de la pobreza.

En el marco de la reunión presidencial en la Cumbre de Lima quedó consumado el nuevo compromiso de la UE con Brasil, a quien se le había dado la preferencia de ser considerado contraparte estratégica de la UE en la Cumbre bilateral con Brasil celebrada en Lisboa el 4 de julio de 2007. Esta decisión, que de alguna manera vino a contracorriente del enfoque interregional de la propia UE, había generado en un primer momento inquietudes en otros países latinoamericanos, como Argentina, especialmente por el interés europeo en impulsar una mayor cooperación entre Brasil y el espacio europeo en materia de biocombustibles. Esta situación, que inicialmente suponía una cierta complicación para los demás miembros del MERCOSUR, no ha tenido ningún impacto en la Cumbre de Lima. En realidad, Brasil debió poner todo su empeño diplomático para que su interés en la promoción del bioetanol fuera respetado por los demás participantes. Si bien inicialmente los biocombustibles fueron vistos como una alternativa viable para conseguir la seguridad energética, en las últimas semanas han comenzado a surgir críticas europeas y latinoamericanas respecto a la sostenibilidad de la producción de biocombustibles y su compatibilidad con distintas normas sociales y medioambientales.

Desde esta perspectiva quedó planteado el tema de la seguridad alimentaria, que dominaba los debates en las ocho mesas de trabajo en las que se organizó la participación de los presidentes y jefes de gobierno. Allí se debatió la propuesta venezolana de establecer un fondo para activar la producción de alimentos y promover la producción de fertilizantes y la de facilitar maquinaria para la agricultura en base a un porcentaje sobre el valor de las exportaciones de petróleo. Esta última idea encontró un eco limitado, ya que en la UE no existía un formato de correspondencia para hacer viable esta iniciativa. La propuesta brasileña de inducir un diálogo especializado sobre la transferencia de conocimientos en materia de bioenergía no se profundizó, sino que fue transferida a la próxima reunión de la Conferencia ministerial sobre medioambiente entre América Latina y Caribe/UE, que se había constituido por primera vez en el transcurso de este año y fue toda una innovación en el proceso euro-latinoamericano. Por medio de este instrumento podría darse viabilidad al interés en buscar acuerdos sobre el uso de energías renovables como un elemento complementario a la hora de reducir los efectos nocivos sobre el clima por el consumo tradicional de hidrocarburos. El interés europeo por impulsar las energías renovables, como la geotérmica, la eólica o la solar, central en el enfoque del plan de acción de Bali, fue considerado el punto de partida en la acción conjunta de ambas partes. Reconciliar las prioridades europeas con las potenciales latinoamericanas fue uno de los elementos clave para hacer visible la cooperación y la creación de posturas comunes euro-latinoamericanas en el marco bi-regional y global.

Innovación de instrumentos e implementación

La Cumbre de Lima resultó ejemplar en cuanto a la preparación de los contenidos de la reunión presidencial. Con mucha antelación el gobierno peruano se impuso la tarea de inducir el debate con reuniones sectoriales anteriores, lo cual permitió que las partes se

esforzaran por lograr una mayor confluencia y convergencia de posiciones ya antes del encuentro en la capital peruana. Hay que señalar que no sólo el dialogo político institucionalizado en los formatos parlamentarios, ejecutivos y de la sociedad civil ha demostrado ser un instrumento eficiente para adelantar sistemas de cooperación, sino que los diálogos sectoriales también tienen una repercusión semejante. En esta materia se han ido reuniendo responsables en cuestiones de medioambiente, drogas e inmigración y se está visualizando que este formato podría permitir superar la poca productividad imperante en estas Cumbres, con su multilateralismo *ad hoc*. De esta manera, se ha logrado desarrollar una mayor continuidad en los períodos entre las cumbres, aunque sigue abierto el tema de la supervisión de la implementación de los acuerdos logrados en las reuniones presidenciales. La propuesta del anfitrión peruano Alan García por encomendar la vigilancia sobre los acuerdos logrados en Lima a las secretarías *pro tempore* en Madrid y Buenos Aires hasta la celebración de la próxima cumbre en España, parece ser una sugerencia oportuna, aunque no cumple con la expectativa de generar un formato institucional más flexible.

Los demás formatos tradicionales de los diálogos subregionales y bilaterales celebrados en Lima en el contexto de la Cumbre demostraron el interés de los países latinoamericanos por finalizar las negociaciones comerciales con Centroamérica y el área andina en 2009, respetando las diferencias internas y las capacidades respectivas de estas naciones. Es en esta perspectiva que se visualiza la creciente heterogeneidad de los países latinoamericanos, que solamente con dificultades puedan lograr esquemas de reciprocidad en las negociaciones comerciales. Desde esta perspectiva parece darse una inclinación a negociar tratados de libre comercio (TLC) de carácter híbrido, más próximos al patrón del DR-CAFTA de EEUU, que funciona bajo el esquema de un “acuerdo techo” para una serie de TLC individuales con los diferentes países. Este esquema rompería el concepto tradicional de la UE de obligar a sus contrapartes latinoamericanas a negociar en grupo y transmitir por esta vía su propia experiencia integracionista.

En materia de diálogo político habrá que esperar a ver qué elementos innovadores puede aportar el dialogo político estructurado sobre cohesión social y políticas públicas acordado con Brasil en un memorando de entendimiento de abril de 2008. Especial mención merece el acuerdo de la Cumbre de Lima de considerar la creación de una Fundación América Latina/Caribe-UE, surgido de una propuesta emanada del Encuentro parlamentario euro-latinoamericano (EuroLat) celebrado en Lima el 1 de mayo. La fundación podría tener un papel central en la relación euro-latinoamericana y convertirse en el lugar central del debate bi-regional. Así se llenaría el vacío en la coordinación de los diferentes enfoques gubernamentales, parlamentarios, de la sociedad civil y del mundo académico. Además, se podría superar la aversión de la Comisión Europea a apoyar instancias permanentes y limitarse a la creación de redes como patrón único de las relaciones euro-latinoamericanas. Las bases de la Fundación Euro-Latinoamericana deben determinarse en una reunión de altos funcionarios en 2009. Habrá que esperar que desde allí emane un impulso organizador para los diferentes niveles de diálogo y pensamiento euro-latinoamericanos, se dé expresión a la comunidad de voluntades y se generen nuevas coincidencias de valores. En este sentido, la relación euro-latinoamericana replica la experiencia alcanzada en la relación entre la UE y sus contrapartes en el sureste asiático (ASEM), que ha producido buenos resultados.

Un impulso importante: la iniciativa parlamentaria – EuroLat

En comparación con la Declaración de Lima, que reúne 57 puntos de acuerdos en 17 páginas, resulta refrescante y de mayor contenido político con una visión a largo plazo el mensaje que la segunda sesión plenaria de la Asamblea de Parlamentarios Euro-

latinoamericanos (EuroLat) dirigió el 1 de mayo a la cumbre presidencial en Lima. Los señalamientos de esta comunicación ubican oportunamente la relación euro-latinoamericana en el tema de las asimetrías, las cuales se pretende reflejar en un concepto de solidaridad y complementariedad. Al mismo tiempo, propone una asociación interregional global, que podría –junto con una profundización de la cooperación en materia de paz y seguridad– dar un nuevo enfoque a la cooperación birregional.

Este comunicado señala en forma concisa y oportuna los próximos pasos a dar para concentrar y fortalecer los mecanismos institucionales y de cooperación entre las partes, comenzando, por ejemplo, con un centro de prevención birregional de conflictos y un centro de monitoreo de la migración. Estas recomendaciones apuntan con claridad hacia las posibilidades reales de cooperación, y podrían ser parte de un esquema en cuanto a su alcance institucional en materia de cooperación. Ahí se demuestra la virtud de una cooperación y un dialogo que no se ve obligado a cubrir todas las áreas con la repetición de las diferentes iniciativas globales, que no dejan o permiten vislumbrar la especificidad de la cooperación euro-latinoamericana. En ese sentido, la acción interparlamentaria parece dar más frutos que la diplomacia de cumbres, que no logra desprenderse de sus tradiciones y de la ineludible reseña de todos los sucesos internacionales. De ahí podría deducirse la necesidad de lograr una mayor confluencia entre la iniciativa parlamentaria y las dinámicas ejecutivas para aprovecharse mutuamente de las virtudes de cada uno de los procesos.

La pre- y post-cumbre

Ante las invectivas dirigidas antes de la Cumbre de Lima por el presidente venezolano Hugo Chávez a la canciller alemana Angela Merkel había grandes preocupaciones por la conflictividad que podría manifestarse en Perú. Sin embargo, al encontrarse en Lima los protagonistas del conflicto, se dejaron de lado las anteriores confrontaciones verbales. De nuevo el presidente venezolano demostró ser más forma que sustancia en su acción internacional, recurriendo a provocaciones como estilo de su política exterior.

De mayor impacto resultó la confrontación entre los presidentes Hugo Chávez y Rafael Correa con su colega colombiano Álvaro Uribe debido a las declaraciones sobre la autenticidad de los documentos encontrados en los ordenadores de Raúl Reyes, el número dos de las FARC, acribillado en la incursión colombiana en territorio ecuatoriano. Esta situación de enfrentamiento está dificultando no sólo el proceso de la integración andina sino también dañando las instituciones de la nueva integración como Unasur, el Banco del Sur y PetroAmérica. Esta relación necesitará en el futuro un mayor tratamiento de los líderes sudamericanos, ya que tiene todos los elementos para complicar el entendimiento entre los países del área. Ahí la UE no tiene ningún papel que jugar, pero fue visible en los contactos mantenidos entre el presidente del gobierno español, Rodríguez Zapatero, y el presidente venezolano que hicieron que los niveles de confrontación pudieran regresar a sus cauces para facilitar procesos más oportunos de entendimiento. El talante provocador de Hugo Chávez será, sin embargo, garante de nuevas confrontaciones, que podrían entorpecer la acción de la asociación euro-latinoamericana. Por lo tanto, parece vital que la UE, en su política con América Latina y el Caribe, asuma seriamente el planteamiento de la asimetría y se empeñe en diseñar conceptos más flexibles para responder a la mayor heterogeneidad en el subcontinente, más allá de su tradicional confesionario interregional.

Conclusiones: La Cumbre de Lima podría marcar, más allá de las intenciones de los políticos participantes, un punto de inflexión para la relación euro-latinoamericana: no ha habido antes una insistencia tan articulada por parte latinoamericana en el tema de las

asimetrías, no solamente entre las subregiones latinoamericanas y la UE sino también hacia dentro en las mismas subregiones. La insistencia en negociar en un diseño más individual el TLC con los países de la CAN por parte de Colombia y Perú ha dejado claro que la idea europea del interregionalismo está llegando a sus límites de productividad en la relación euro-latinoamericana. Ahora habrá que iniciar el debate sobre hasta dónde el patrón interregional puede mantenerse vigente en el diálogo político y la cooperación, mientras que la UE se tendrá que abrir a un tratamiento más individual en la parte de las negociaciones comerciales. Las diferentes velocidades se acercan como un tema de debate inevitable en las futuras reuniones birregionales.

Günther Maihold

Sub-director del Instituto Alemán de Política Internacional y Seguridad (Stiftung Wissenschaft und Politik –SWP–), Berlín