



La III Cumbre Unión Europea-América LATINA y el Caribe: ¿a la tercera va la vencida?

Christian Freres *

Tema: Los días 28 y 29 de mayo de 2004 se celebrará la Tercera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe en Guadalajara, México. Los dos ejes del encuentro son la cohesión social y la integración regional, pero es probable que el público centre su atención más en cuestiones comerciales. En efecto, se presentará una evaluación intermedia de las negociaciones con Mercosur para cerrar un acuerdo de asociación, y se podría anunciar el próximo inicio de conversaciones con los países centroamericanos y andinos.

Resumen: No habrá grandes sorpresas ni avances espectaculares en la Cumbre de Guadalajara. A lo sumo, podría ser un paso más en el proceso de construir una "Asociación Estratégica", pero también cabe la posibilidad de que sea otro indicador de que las relaciones birregionales se encuentran estancadas. Como hecho interesante cabe destacar que será la primera cumbre en la cual participa la Unión Europea ampliada a 25 miembros. Alrededor del evento se están organizando un número de encuentros de organizaciones sociales y políticas de ambas regiones, lo que al menos refleja el interés potencial de los ciudadanos.

Adenda:

La vida te da sorpresas, pero las Cumbres no

No hubo resultados espectaculares ni sorpresas en la Cumbre de Guadalajara. Acertó el presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, cuando explicó que "las Cumbres no legislan por su propia naturaleza ni cierran acuerdos concretos". Por ello, el interés de esta reunión reside más en lo intangible, en su "mandato político", como diría Zapatero. Lo cual se centró en la defensa y la promoción del multilateralismo efectivo y un fortalecimiento del sistema de Naciones Unidas, pero sin propuestas específicas.

Para el líder español, la Cumbre fue una ocasión excelente para distinguir su política exterior de la de su antecesor, José María Aznar, anfitrión de la reunión anterior. La visión que presentó Zapatero es fuertemente multilateralista y europeísta, y en su dimensión iberoamericana, pone énfasis en aspectos políticos (frente al sesgo económico de Aznar).

La otra "estrella" de Guadalajara, Fidel Castro, ni siquiera apareció. Sin embargo, se encargó a través de varias declaraciones desde La Habana y el trabajo in situ de su

* Christian Freres
Consultor Independiente

canciller, Felipe Pérez Roque, de criticar la Cumbre y a la UE en particular. El resultado fue que Cuba se ha aislado aún más, no sólo de los europeos --que no buscaban el enfrentamiento con la isla—, sino también en su propia región.

Aun así fue uno de los grandes temas de la atención mediática. Otro tema de interés para la prensa fue un párrafo propuesto por Cuba para criticar a Estados Unidos por la tortura de presos en Irak, que finalmente quedó en una denuncia genérica.

En cuanto a la situación de los acuerdos de asociación pendientes, los representantes de la UE y de MERCOSUR afirmaron varias veces que se concluirán las negociaciones en octubre de este año, mientras el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, José Luis Machinea, y el Presidente Francés, Jacques Chirac, mostraron un escepticismo abierto. Se dio luz verde al inicio de conversaciones con los países centroamericanos y andinos, pero sin fecha concreta, y pendiente de dos condiciones: la suerte de la Ronda Doha y una evaluación de la situación de la integración subregional en cada caso.

En el ámbito de la cooperación, se anunció el programa EUROsociAL para fomentar el trabajo conjunto para la cohesión social, pero sin dar detalles. La Declaración final también dio importancia a la cooperación en materia de educación superior.

Con relación al futuro, Austria organizará el próximo encuentro birregional en Viena en mayo de 2006, con lo cual se resuelve una parte del problema de la continuidad. Pero, hay creciente preocupación porque, como señaló el Embajador mexicano ante la UE --y organizador de la Cumbre—, Porfirio Muñoz Ledo, “faltan mecanismos de seguimiento”, particularmente a nivel ministerial. En esta línea, la propuesta del presidente brasileño, Luis Inacio Lula da Silva, de crear un secretariado permanente en Madrid ha levantado divisiones entre los propios latinoamericanos.

En suma, la Cumbre de Guadalajara ha cumplido con nuestras modestas expectativas. Fue una buena ocasión para el diálogo birregional, pero se ha mostrado una vez más cuán difícil es lograr resultados notables en lo que sigue siendo una relación marcada por la asimetría.

Análisis: ¿A la tercera va la vencida? Según una visión idealizada de las relaciones internacionales, en una serie de cumbres entre dos socios, normalmente podríamos esperar la siguiente secuencia: en la primera cumbre las dos partes “se conocen” y establecen objetivos generales; en la segunda se detallan objetivos más específicos; y en la tercera, las relaciones están consolidadas y se empiezan a notar claros avances en el logro de fines estratégicos.

Si esta concepción fuera cierta, tendríamos que esperar grandes resultados de la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe que se celebrará los días 28 y 29 de mayo de 2004 en Guadalajara, México. Pero, más allá de los riesgos de hacer predicciones sobre este tipo de eventos, la información disponible no parece indicar que este encuentro se convierta en un “gran salto adelante” en la construcción de lo que se planteó como objetivo a medio plazo: una Asociación Estratégica Birregional.

Más bien, la Cumbre de Guadalajara será solo un paso modesto hacia ese fin, lo cual –teniendo en cuenta la difícil coyuntura socio-política en América Latina, las complicadas transformaciones en curso en la UE y el contexto mundial marcado fuertemente por la “guerra contra el terrorismo” y la falta de dinamismo económico global– sería un logro nada desdeñable. En efecto, si observamos la multiplicidad de compromisos

multilaterales que tienen los Estados, el mero hecho de conseguir que se reúnan los dirigentes de casi 60 países durante un día es significativo.

Sin embargo, los ciudadanos de ambas regiones no se impresionan tan fácilmente y esperarán resultados concretos. Para ello, los líderes de América Latina, el Caribe y la Unión Europea tendrán dificultades en convencerles de que lo importante es encontrarse y no si se producen nuevas iniciativas o se firman nuevos acuerdos.

Resultados

modestos

Veamos, pues, los motivos por los cuales sólo podemos esperar resultados modestos. El primer motivo se relaciona con la deficiente base anterior sobre la cual se organizó esta cumbre. En círculos oficiales se suele citar la firma de los acuerdos de asociación de la UE con México y Chile como logros propios de las cumbres anteriores, pero no es tan cierto. Es evidente que los encuentros de alto nivel han impulsado las negociaciones, facilitando la superación de trabas burocráticas por ambas partes, pero estos acuerdos fueron ideados y las conversaciones al respecto se iniciaron antes de la I Cumbre birregional en Río de Janeiro en junio de 1999. Por el contrario, lo que sí es verdad es que estos acuerdos contribuyeron a dar credibilidad a las cumbres anteriores. De hecho, según algunos medios de comunicación es casi lo único relevante de esos encuentros.

Con respecto al encuentro de Guadalajara no se espera ningún acuerdo nuevo. El mejor resultado sería el anuncio por parte de la Unión Europea de un calendario de negociaciones con los países de la Comunidad Andina y los Estados centroamericanos para sendos acuerdos de asociación. Si no se materializa –lo cual parece ser posible debido a diferencias internas en la UE–, los gobernantes de estas dos subregiones podrían introducir un elemento conflictivo en la Cumbre, ya que sentirían que la UE les habría defraudado (especialmente ante la realidad de un acuerdo de libre comercio de Estados Unidos con América Central cerrado a fines de 2003, y negociaciones en curso con varios países andinos).

En todo caso, muchos analistas y periodistas valorarán la relevancia de esta cumbre según el estado de las negociaciones para el acuerdo de asociación entre la UE y los países del Mercado Común del Sur (Mercosur). Pero, a pocos días del evento, no es posible saber cómo saldrá la evaluación intermedia que las partes deben presentar. Aunque parece que hay gran voluntad de cerrar el tratado en noviembre de este año, todavía aparecen trabas significativas, tanto en el interior de las conversaciones (siendo el tema agrícola el problema principal para Mercosur) como exógenos (entre otros, el estado paralizado de las negociaciones multilaterales de la Ronda Doha). Además, el intercambio de posiciones que se preveía en la última ronda de negociaciones en abril no se ha producido, lo que puede indicar problemas profundos (o ser una simple táctica de presión).

Desde el punto de vista positivo, las cumbres sí tuvieron como efecto directo la potenciación y/o establecimiento de nuevas líneas de cooperación euro-latinoamericanas, entre las cuales destaca el programa de becas ALBAN (Programa de becas de alto nivel de la Unión Europea para América Latina), anunciado con ocasión de la II Cumbre en Madrid en mayo de 2002. Sin embargo, las dificultades en la gestión de este programa han contribuido a que no se haya logrado ofrecer un número de ayudas tan sustancial como se preveía.

El único programa de cooperación nuevo que se anunciará en Guadalajara será la llamada Iniciativa Social, pero en realidad este objetivo fue incluido en el documento de estrategia regional para América Latina de la Comisión Europea en abril de 2002, antes de la II Cumbre.

El segundo motivo tiene que ver con cambios en ambas partes, y quizá el más importante sea el hecho de que el lado europeo haya aumentado de 15 a 25 países. Un efecto inicial que tiene la ampliación es que puede complicar la toma de decisiones en la UE, particularmente sobre algunos de los temas de mayor interés para los países latinoamericanos, o sea los subsidios a la agricultura y al comercio en general. Además, los nuevos Estados miembros no tienen una trayectoria muy relevante de vínculos con América Latina; más bien, su área de interés externo es la zona al este y al Sur de la UE, fortaleciendo la tendencia de concentrar energías y recursos comunitarios en la política de “vecindad”.

Sin embargo, el encuentro también contribuirá a acercar los recién entrados a América Latina y les ayudará a conocer la práctica de la acción exterior de la Unión Europea. Por otro lado, es un hecho significativo que la Cumbre de Guadalajara es la primera cumbre en la cual participa la Unión ampliada.

Una tercera razón para no esperar grandes resultados de la Cumbre de Guadalajara es que no se está construyendo una institucionalidad birregional. En efecto, los programas que han surgido hasta ahora son, en realidad, iniciativas europeas que son financiadas, programadas y gestionadas por la Comisión Europea. Es cierto que se basan, a veces, en ideas que han emergido en encuentros birregionales relacionados con las cumbres, pero su materialización se ha debido únicamente a la dirección y los recursos de la UE.

En este sentido, el Parlamento Europeo, con el apoyo creciente de actores sociales y políticos de ambas regiones, lleva varios años reclamando la puesta en marcha de un instrumento de cooperación verdaderamente euro-latinoamericano: el Fondo de Solidaridad Birregional. Más allá de la falta de concreción de esta propuesta, este Fondo sería una forma idónea de dar contenido a la llamada asociación birregional. Su virtud sería que fomentara el trabajo conjunto con medios –humanos, económicos y técnicos– de ambas partes.

No obstante, tanto la Comisión Europea como el Consejo (los Estados miembros) han rechazado esta propuesta continuamente, contribuyendo a un clima de tensión interinstitucional. Es posible que algún dirigente latinoamericano lo mencione en Guadalajara, pero no es probable que haya compromisos firmes.

Los temas principales de Guadalajara

La gran novedad de la III Cumbre es que se ha decidido concentrar el diálogo birregional en dos temas fundamentalmente. Esto es un avance ya que todavía muchos recuerdan uno de los documentos finales de la Cumbre de Río, “Prioridades para la Acción” que contenía nada menos que 55 prioridades. Los mismos países reconocieron el absurdo de tener tantas prioridades; por ello, en la primera reunión del Grupo Birregional de altos funcionarios de ambas regiones –creado para hacer seguimiento a los compromisos– pocos meses después de la I Cumbre, consolidó la lista en 11 prioridades (“Las prioridades de Tuusula”, ciudad finlandesa donde se reunió).

Para Guadalajara, el primer tema y el que ha recibido mayor atención es el de la cohesión social. En un encuentro del diálogo político institucionalizado entre la UE y el Grupo de Río (foro de concertación política de los países latinoamericanos) en marzo de 2003, el Comisario de Relaciones Externas, Chris Patten, anunció el interés de la Comisión Europea en que fuera uno de los ejes centrales de la Cumbre. Pocos meses después, la Comisión organizó, junto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), un seminario en Bruselas para iniciar un proceso de reflexión acerca de este desafío

importante. A partir de este debate, se encargó la elaboración de un informe a un grupo de trabajo de expertos de ambas regiones. Sus conclusiones serán tomadas en consideración en los preparativos para Guadalajara.

Sin duda, se trata de un tema relevante, particularmente en América Latina, la región del mundo con los peores índices de desigualdad socioeconómica. Pero, al ser una cuestión sensible que refleja problemas políticos internos en esta región, también podría convertirse en un elemento de tensión en la Cumbre.

No obstante, es un tema crucial para superar la situación de fragilidad democrática y los problemas de gobernabilidad y para asegurar un crecimiento sostenido en Latinoamérica. Al respecto, la Unión Europea podría desempeñar un papel de catalizador para procesos internos, mediante el diálogo político y la cooperación, aportando lo que sería un ingrediente diferenciador claro con respecto a Estados Unidos, que ha centrado su política latinoamericana en el libre comercio. En efecto, algunas voces reivindican que el documento final de esta cumbre –que podría llamarse el “Consenso de Guadalajara”– se presente como una clara alternativa al enfoque del “Consenso de Washington” que ha predominado hasta ahora.

En el ámbito de la cooperación, la Iniciativa Social será el programa emblemático. Se trata de un paquete de medidas orientadas hacia la mejora de la capacidad de los gobiernos latinoamericanos para formular políticas que promuevan la integración social. Con un presupuesto modesto (30 millones de euros), el enfoque será en el intercambio de experiencias y en la formación de funcionarios públicos.

Otro elemento donde se destaca la Unión Europea, y el segundo gran eje de la III Cumbre, es la integración regional. Este ha sido un tema tradicional de las relaciones euro-latinoamericanas, pero, sorprendentemente, no ha recibido tanta atención en las dos cumbres anteriores. En Guadalajara se busca promover una reflexión al respecto ya que se considera que la integración es un vehículo importante para el desarrollo. Además, de manera más o menos explícita, la integración ha sido un condicionante para los acuerdos de asociación con subregiones latinoamericanas. No está claro, sin embargo, qué resultados se pueden esperar de esta discusión.

El factor “Fidel”

Aunque los organizadores de las cumbres intentan concentrar la atención del público en la agenda propuesta, siempre surgen otras cuestiones que a veces la opacan. En efecto, en las cumbres euro-latinoamericanas hasta ahora, el elemento noticioso más destacable ha sido la presencia (o no) de Fidel Castro, sustituido en la Cumbre de Madrid por el presidente venezolano, Hugo Chávez. Una pregunta que circula últimamente es si aparecerá Fidel por Guadalajara (a la luz del reciente enfrentamiento diplomático con el país anfitrión) y si montará algún “show” al margen del encuentro oficial. Incluso si no va, se dedicará mucha tinta en los periódicos y tiempo en los programas de radio y televisión a especular sobre el tema. Y si al final no aparece, Chávez se encargará de entretener a los medios.

Estos personajes contribuyen a crear cierto morbo alrededor de lo que será una reunión relativamente aburrida en cuanto a noticias, ya que no se suelen producir resultados sorprendentes. Pero, también socavan las relaciones birregionales en la medida en que reducen la posibilidad que tiene el público de conocer qué pasa en los temas serios.

Impulso al intercambio civil euro-latinoamericano

Un efecto positivo de las cumbres ha sido el impulso de debates, reflexiones y propuestas de diversos actores sociales de la UE y de América Latina. Aunque es difícil hacer una cuantificación muy precisa, pareciera que aumenta el número de iniciativas cívicas organizadas alrededor de las cumbres. Así, se han producido encuentros que culminan con declaraciones dirigidas a los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe desde las organizaciones no gubernamentales, los consejos económicos y sociales (u órganos homólogos), los sindicatos, los empresarios, las universidades y redes académicas, entre otros. Antes y durante el encuentro el movimiento *alter-globalización* organiza una serie de actividades contestatarias. De manera paralela, se han reunido autoridades locales, políticos y delegaciones de los parlamentos regionales.

Aunque la mayoría de estas reuniones se realizan antes de la Cumbre, se han dispuesto canales para que sus conclusiones lleguen a las esferas oficiales. Por primera vez se ha organizado un encuentro directo entre varios representantes de los principales sectores y un grupo reducido de dirigentes de ambas regiones. Pese a este avance y al hecho positivo de que la Comisión Europea haya apoyado de alguna manera una parte significativa de los encuentros señalados, se sigue manteniendo la vía civil separada del proceso oficial.

Esto se nota en particular en la falta absoluta de transparencia en las discusiones oficiales previas al encuentro. A pocos días de la cumbre, apenas sabemos cuáles serán los puntos centrales de la Declaración de Guadalajara. Esto refleja seguramente las dificultades de negociar un texto de consenso entre 58 países, pero también una tradición de secretismo diplomático, que estimula la especulación y desincentiva una mayor implicación de los grupos cívicos interesados en fomentar las relaciones.

Conclusiones: En general suele haber demasiadas expectativas de las cumbres, pero también es cierto que los recursos y el tiempo dedicados a su preparación, organización y seguimiento tendrían que llevar a resultados concretos y avances reales en la construcción de la Asociación Birregional. Ciertamente, habrá logros modestos que no serán aceptables para los impacientes.

Por otro lado, la globalización ha contribuido a que muchos de los problemas centrales de las relaciones euro-latinoamericanas (el comercio, la deuda, el narcotráfico, etc.) solo se resuelven en otros foros internacionales. Así, la cumbre no es más que una pieza en un entorno global cada vez más complejo.

Por todo ello, es mejor abordar la Cumbre de Guadalajara con una visión a largo plazo. Desde esta perspectiva, este encuentro birregional es un paso más en un camino que se inició hace más de dos décadas. En suma, la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe probablemente no pasará a la historia como un evento trascendental en las relaciones interregionales, pero tampoco será un hito irrelevante. En el contexto de unos vínculos no muy dinámicos entre las dos regiones, es excesivo esperar que una reunión de presidentes supere todas las limitaciones preexistentes, pero debemos reclamarles a ellos que vayan más allá de las buenas palabras.

Christian Freres
Consultor Independiente