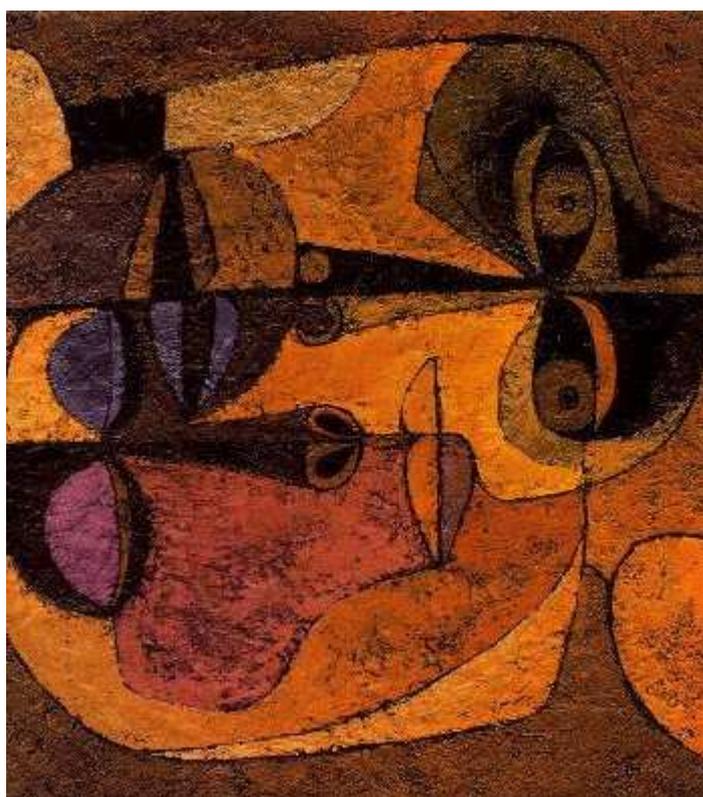


**DOCUMENTOS DE TRABAJO IELAT**

---

**Nº 23 – Febrero  
2011**

**Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres  
europeo-latinoamericanas**



**Susanne Gratius  
Günther Maihold  
Álvaro Aguillo Fidalgo**



**ALCANCES, LÍMITES Y RETOS DE LA DIPLOMACIA DE  
CUMBRES EUROPEO-LATINOAMERICANAS**

**Susanne Gratius  
Günther Maihold  
Álvaro Aguillo Fidalgo**

Estos documentos de trabajo del IELAT 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 del IELAT. Están disponibles en la siguiente dirección: [Http://www.ielat.es](http://www.ielat.es)

Instituto de Estudios Latinoamericanos  
Universidad de Alcalá  
C/ Trinidad 1  
Edificio Trinitarios  
28801 Alcalá de Henares – Madrid  
[www.ielat.es](http://www.ielat.es)  
[ielat@uah.es](mailto:ielat@uah.es)

Equipo de edición:  
Eva Sanz Jara  
Inmaculada Simón Ruiz  
Vanesa Ubeira Salim  
Lorena Vásquez González  
Guido Zack

Consultar normas de edición en el siguiente enlace:  
<http://www.ielat.es/inicio/repositorio/Normas%20Working%20Paper.pdf>

DERECHOS RESERVADOS CONFORME A LA LEY  
Impreso y hecho en España  
Printed and made in Spain  
ISSN: 1989-8819

## **Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres europeo-latinoamericanas**

**Susanne Gratius\***

**Günther Maihold\*\***

**Álvaro Aguillo Fidalgo\*\*\***

### **Resumen:**

A diferencia de otros actores externos de la región, como EE.UU. o, más recientemente, China, la Unión Europea (UE) mantiene un diálogo político muy estrecho con América Latina. Sin duda, la cooperación política basada en valores y experiencias compartidas es el principal capital de las relaciones que se manifiesta en la coexistencia de 13 foros con diferentes socios. Su máxima expresión son las reuniones entre Jefes de Gobierno y de Estado que se celebran desde 1999. En estos once años, la UE, América Latina y el Caribe han celebrado seis Cumbres, cuyos resultados se evalúan en este documento de trabajo.

### **Palabras clave:**

América Latina, Unión Europea, diálogo político, diplomacia.

### **Abstract:**

Unlike other external actors in the region, as U.S. or, more recently, China, the European Union has very close political dialogue with Latin America. No doubt, political cooperation based on shared values and experiences is the capital of

---

\* Doctora en Ciencias Políticas (Universidad de Hamburgo/Universidad Complutense de Madrid), es actualmente investigadora senior en la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid. Publica regularmente sobre América Latina (particularmente Brasil, Cuba y Venezuela) y sus relaciones con la Unión Europea. ([sgratius@fride.org](mailto:sgratius@fride.org))

\*\* Doctor en sociología y ciencias políticas en la Universidad de Regensburg/Alemania; de 1988 a 1999 fue Representante de la Fundación Friedrich Ebert en México y Centroamérica; de 1999 a 2004 fue Director del Instituto Ibero-Americano Fundación Patrimonio Cultural Prusiano, Berlín, desde 2004 se desempeña como Sub-Director del Instituto Alemán para Política Internacional y Seguridad/SWP, Berlín y Profesor de Ciencias Políticas en la Universidad Libre de Berlín. ([guenther.maihold@swp-berlin.org](mailto:guenther.maihold@swp-berlin.org))

\*\*\* Graduado Superior en Ciencias Empresariales Internacionales, habiendo cursado sus estudios la Universidad Pontificia de Comillas (ICADE) en Madrid y en el European School of Business en Reutlingen. Tras viajar cuatro meses por América del Sur ha completado sus estudios de postgrado en política exterior y económica europea en la Universidad Humboldt de Berlín. La complementariedad del enfoque biregional e interregional en las relaciones de la Unión Europea con Brasil y el Mercosur fue el tema central de su tesis de maestría. ([alvaroagufida@gmail.com](mailto:alvaroagufida@gmail.com))

relationships manifested in the coexistence of 13 forums with different partners. Its highest expression is the meetings between Heads of State and Government held since 1999. In these eleven years, the EU, Latin America and the Caribbean Summit held six results will be evaluated in this working paper.

**Key Words:**

Latin America, European Union, political dialogue, diplomacy.

## Introducción

Partimos de la hipótesis de que, como espejo de las relaciones, el diálogo político ha perdido relevancia y hay que reformar el formato y la agenda de las Cumbres euro-latinoamericanas. En segundo lugar, la tendencia hacia un mayor bilateralismo en las relaciones pone en tela de juicio tanto el objetivo de ir avanzando hacia una asociación estratégica europeo-latinoamericana como la profundización de las relaciones entre la UE con el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN). Asimismo, debido a la crisis económica y la “europeización de la política exterior de la UE” se vislumbra, por un lado, un menor protagonismo de España en las relaciones y, ante el creciente desinterés de los demás Estados miembro por la región, por el otro, un mayor peso del tradicional interlocutor de América Latina en Europa. Encontrar nuevos mecanismos institucionales y agendas compartidas para dinamizar las Cumbres es un desafío que deberían afrontar ambas regiones y que decide sobre el futuro de las relaciones.

El documento se divide en cinco apartados. El primero, que sirve de introducción, se dedica a hacer un breve balance crítico del diálogo político haciendo hincapié en el contraste entre realidad y retórica de los compromisos adquiridos y evaluando sus resultados bajo el trasfondo de la creciente bilateralización de las relaciones. Un segundo apartado señala las fortalezas y debilidades de España en el proceso inter-regional y presenta varios escenarios futuros en cuanto a la relación entre las Cumbres Iberoamericanas y Eurolatinoamericanas. El tercer epígrafe se centra en la importancia de la Cumbre de Madrid en cuanto al avance de los acuerdos de asociación, la fundación euro-latinoamericana y el instrumento de infraestructuras LAIF. Bajo el telón de fondo de la “asociación estratégica”, en el cuarto apartado se hace un análisis exhaustivo de las funciones y resultados del proceso de Cumbres incluyendo una reflexión teórica y propuestas concretas para mejorar sus resultados. El quinto epígrafe anticipará los desafíos futuros de las relaciones para concluir con una serie de recomendaciones e ideas.

### 1. El diálogo político europeo-latinoamericano entre interregionalismo y bilateralismo

Las Cumbres son la máxima expresión política del interregionalismo –entendido como diálogo e interacción entre dos regiones–, como concepto vivido y promovido por Europa.<sup>1</sup> Conforme a ello, el principal objetivo de las Cumbres, acordado en Rio de Janeiro, fue crear una asociación estratégica UE-América Latina. Desde el inicio, este objetivo ambicioso no pareció demasiado realista. En primer lugar, cabe recordar que fue la respuesta europea al proyecto ALCA cuyo fracaso, en la Cumbres de Mar del Plata en 2005, restó también la principal motivación de dicha asociación que inicialmente fue planteada como proyecto alternativo más allá del libre comercio (al involucrar también cooperación política y al

---

<sup>1</sup> Para más detalles, véase José Antonio Sanahuja (2007), “Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana”, en C. Freres *et al.* (Eds.), “¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?”, *Documento de Trabajo 15*, Fundación Carolina, Madrid, 2007, pp. 1-43.

desarrollo). Es por ello que, desde entonces, el formato inter-regional de las relaciones con las Cumbres como máxima expresión, ha perdido relevancia y dinamismo.

Reforzar los lazos con sus contrapartes, o sea a través de un sistema de cumbres o mediante la definición de diálogos específicos y la promoción de un entorno adecuado para el intercambio y la inversión recíprocos, es un móvil central de la acción externa europea inspirada en los objetivos de la “asociación estratégica” con América Latina.<sup>2</sup> Con estos mecanismos, la UE ha tratado de copar con la heterogeneidad de un subcontinente que se ha resistido al esquema predefinido de unas relaciones matizadas por el interregionalismo. La región se encuentra dividida en diferentes formas de asociaciones que son a su vez el mero reflejo de la miscelánea de la misma.

Aunque la Comisión Europea mantiene la promoción de la integración regional y la firma de acuerdos de asociación con subregiones como una prioridad estratégica hacia América Latina,<sup>3</sup> la realidad ha impuesto una impronta bilateral a las relaciones. Partiendo de sus particulares características económicas y opciones estratégicas, la UE pudo avanzar de un modo más concluyente para el cierre de acuerdos de asociación con Chile y con México.<sup>4</sup> En vez de seguir la recomendación de la primera Cumbre de Rio de Janeiro (1999) de crear una asociación estratégica interregional, la UE entabló relaciones privilegiadas con Brasil y México. Brasil fue el primer país latinoamericano al que la UE ofreció, en 2007 durante la Presidencia portuguesa de la UE, ser socio estratégico incluyendo Cumbres anuales. Dos años después, México, que a diferencia de Brasil ha firmado un acuerdo de libre comercio con la UE, obtuvo el mismo estatus. Cabe esperar que, en el futuro, más países latinoamericanos, eventualmente Argentina, Colombia y Chile, serán considerados “socios estratégicos” de la UE.

Este trato especial revela que las relaciones transcurren cada vez más por carriles bilaterales. Otros ejemplos son los acuerdos de libre comercio suscritos o negociados con México (2000), Chile (2002), Colombia y Perú (2010). Brasil y México son socios estratégicos de la UE y mantienen Cumbres bilaterales; Chile, Colombia, México y Perú han firmado acuerdos de libre comercio que hasta ahora no han sido concluidos con la Comunidad Andina y el MERCOSUR. América Central y el Caribe, con una población respectiva equivalente a la de Colombia, son las únicas dos subregiones que han negociado exitosamente acuerdos de asociación con la UE.

Por otra parte, en línea con la propuesta de la Comisión Europea,<sup>5</sup> la Unión sigue complementando el enfoque bilateral con el interregional y reforzando en la medida de lo posible la integración. A través de los distintos pactos que la Unión está cerrando, se anhela tejer una red que contribuya a impulsar esfuerzos políticos de una verdadera integración

---

<sup>2</sup> Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo “Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina”, COM(2005) 636 final.

<sup>3</sup> Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Union and Latin America: Global Players in Partnership”, Brussels, 30 de septiembre de 2009, p. 2.

<sup>4</sup> Ayuso, Ana y Mariana Foglia (2010), “Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de Acuerdos de Asociación Estratégica UE-ALC”, *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, nº 22.

<sup>5</sup> Commission of the European Communities, “Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: The European Union and Latin America: Global Players in Partnership”, Brussels, 30 de septiembre de 2009.

subcontinental.<sup>6</sup> Agendas regionales con un mayor énfasis en dimensiones no-comerciales tales como la cohesión social, seguridad y defensa o coordinación en el desarrollo de infraestructuras, podrían adquirir particular relevancia en este contexto.<sup>7</sup> Desde este punto de vista, la UE quiere prestar especial atención a los pasos que está dando la Unión Sudamericana de Naciones (Unasur) que abarca al Mercosur, la Comunidad Andina de Naciones, Chile, Guayana, Surinam. A pesar de que aún siguen pendientes algunas de las ratificaciones parlamentarias, Unasur ha logrado un estatus jurídico y podría convertirse en un proceso dinámico de la región a pesar de que aún adolece de cierta indefinición<sup>8</sup> fruto de la diversidad de los acuerdos existentes que la integran.<sup>9</sup>

Ambas tendencias se reflejan en el diálogo político. La geometría variada que caracteriza la cooperación birregional es cada vez más densa y, con ello, también más confusa y compleja. En total, la UE y América Latina mantienen un diálogo político oficial de 13 foros diferentes (a los que hay que añadir las esporádicas reuniones entre las sociedades civiles): tres se realizan a nivel interregional, tres con subregiones, tres con socios individuales y cuatro en determinados ámbitos temáticos.

**Cuadro 1:**  
**Diálogo político UE-AL**

| <b>Formato</b>                       | <b>Integrantes</b>                                    | <b>Frecuencia</b> |
|--------------------------------------|---|-------------------|
| <b><i>Foros inter-regionales</i></b> |   |                   |
| Cumbres UE-ALC                       | Jefes de Estado y de Gobierno                         | Bianual           |
| Reuniones Ministeriales UE/Grio      | Ministros de Relaciones Exteriores                    | Bianual           |
| Asamblea Eurolat                     | Parlamentarios regionales                             | Bianual           |
| <b><i>Foros subregionales</i></b>    |   |                   |
| Proceso de San José                  | Ministros de Relaciones Exteriores, UE, Centroamérica | Bianual           |
| Diálogo UE-MERCOSUR                  | Ministros de Relaciones Exteriores                    | Bianual           |
| Diálogo UE-CAN                       | Ministros de Relaciones Exteriores                    | Irregular         |
| <b><i>Foros bilaterales</i></b>      |   |                   |
| Cumbres UE-Brasil                    | Jefes de Estado y de Gobierno                         | Anual             |

<sup>6</sup> Peña, Felix (2010), ¿Un noviazgo demasiado prolongado?, <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2010-05-acuerdo-mercosur-ue> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>7</sup> Sanahuja, José Antonio (2010), "Entre los valores e intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión europea tras el golpe de Honduras", *Nueva Sociedad*, nº 226, pp.125-144.

<sup>8</sup> Ayuso, Ana y Mariana Foglia (2010), "Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de Acuerdos de Asociación Estratégica UE-ALC", *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, nº 22.

<sup>9</sup> Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, "Informe sobre el proceso de integración regional, 2009-2010", XXXVI Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, Caracas, 2010.

|  |                                      |           |
|--|--------------------------------------|-----------|
| Cumbres UE-México  | Jefes de Estado y de Gobierno        | Bianual   |
| Diálogo UE-Chile   | Ministros de Relaciones Exteriores   | Bianual   |
| <b><i>Diálogos sectoriales</i></b>                           |                                      |           |
| Mecanismo de Coordinación y Cooperación en materia de Drogas | Ministros y funcionarios             | Anuales   |
| Foro EU-AL sobre cohesión social                             | Ministros sociales y/o de desarrollo | Bianuales |
| Diálogo sobre cambio climático                               | Ministros de medio ambiente          | Bianuales |
| Diálogo de migración   | Ministros de migración y/o interior  | Bianuales |

Estos diferentes foros coexisten sin ningún tipo de conexión ni tampoco se han creado canales institucionales para dar seguimiento y velar por el cumplimiento de los numerosos compromisos adquiridos. Por tanto, una función de las Cumbres podría ser articular estos diálogos bajo un paraguas común, mientras que la futura Fundación Eurolatinoamericana (Eurolac), planteada en la Cumbre de Madrid de 2010, podría estructurar y gestionar la agenda del diálogo político con el fin de lograr documentos o iniciativas conjuntas más allá de las declaraciones retóricas.

En estos once años de Cumbres no se ha identificado un tema estratégico compartido por ambos socios que justificara una asociación estratégica birregional. Las Cumbres han sido multi-temáticas (Rio de Janeiro 1999: Asociación, Madrid 2002: Terrorismo, Guadalajara 2004: Multilateralismo y cohesión social, Viena 2006: de todo un poco, Lima 2008: Cambio climático, Madrid 2010: Ciencia y tecnología). Cada una de ellas conllevó al menos una Declaración conjunta y la mayoría de ellas condujo a un nuevo programa de cooperación regional u otras iniciativas regionales (Alban 2002, Eurosociedad 2004, Asamblea Eurolat 2006, Alis y EuroLima 2008, LAIF y Fundación Eurolac 2010). No obstante, es altamente probable que todos estos resultados, incluyendo los acuerdos suscritos, podrían haberse logrado sin la necesidad de celebrar Cumbres que deberían servir de paraguas general y orientación política de las relaciones birregionales.

Por otra parte, no se percibe una mayor igualdad entre Europa y América Latina en cuanto a la definición de las agendas. En casi todas las Cumbres fue principalmente la Comisión Europea que asumió esta función. Aunque su protagonismo es positivo, porque ha facilitado el proceso de Cumbres, refleja también que la definición de las agendas gubernamentales es un proceso asimétrico poco coordinado y muy enfocado hacia los intereses de la UE como socio más cohesionado.<sup>10</sup>

Finalmente, a partir de la Cumbre de Madrid, se percibe un creciente cansancio de Cumbres. Ello refleja, por un lado, la falta de dinamismo económico a raíz de la crisis, teniendo en cuenta que Asia representa un 14%, lo mismo que la UE, en el comercio latinoamericano. Por otro lado, como se verá más adelante, el cansancio de Cumbres se debe a la gran

---

<sup>10</sup> Gratius, Susanne, "Las agendas gubernamentales de las cumbre Unión Europea y América Latina y el Caribe: funcionalidad y cohesión limitadas", en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (Eds.), *Una región en construcción: UNASUR y la integración en América del Sur*, Fundación CIDOB, Barcelona, 2010, pp. 389-405.

multiplicidad de foros similares a nivel regional, subregional y bilateral que se tornan cada vez menos manejables. La crisis del multilateralismo europeo-latinoamericano es también el resultado del paulatino declive de España como principal socio europeo de América Latina y tradicional impulsor de las relaciones.

## **2. De Madrid a Madrid: el papel de España en las relaciones**

No es una casualidad que España haya sido, en 2002 y 2010, el anfitrión de dos Cumbres europeo-latinoamericanas. Teniendo en cuenta el peso económico, político y cultural de España en las relaciones birregionales, sus resultados obtenidos han sido más bien modestos:

- En la II Cumbre de Madrid, que se celebró bajo el impacto del “11 de septiembre de 2001”, el terrorismo (y el conflicto armado en Colombia) fue el tema clave de la reunión que terminó con una declaración política conjunta, un plan de acción y la conclusión del acuerdo de asociación UE-Chile. Estos resultados no justificaron retrasar un año la Cumbre para que coincidiera con la Presidencia española de la UE.
- Como se verá más adelante, los resultados de la VI Cumbre, celebrada en mayo de 2010 nuevamente en Madrid, también distan de ser espectaculares. Esta vez se concluyó la negociación del acuerdo de asociación UE-Centroamérica, se lanzó el nuevo fondo LAIF y se anunció la creación de la Fundación Eurolac sin ponerse de acuerdo en qué ciudad europea estaría ubicada su sede que, además, no tendrá una contraparte latinoamericana. Tampoco se logró un consenso en torno a la eliminación de la Posición Común sobre Cuba, tema que se debatió en otoño después de la Presidencia española de la UE y donde se decidió en contra de su eliminación.

### *2.1. La ausencia de una estrategia latinoamericana*

Teniendo en cuenta que por razones histórico-culturales, España es el principal socio europeo de América Latina, estos resultados resultan un tanto decepcionantes. Junto con Portugal, España es el único país con intereses estratégicos en la región al ser ésta el principal destino de sus flujos de capital fuera de las fronteras europeas. Sin España, la UE sólo ocuparía el tercer rango como inversor y sería tan sólo el segundo donante de la región. Para España, Latinoamérica es su segundo socio después de la UE: dirige allí un tercio de su cooperación al desarrollo, un 6% de su comercio y una cuarta parte de sus inversiones.

Los relativamente pobres resultados de las dos Cumbres europeo-latinoamericanas celebradas en Madrid reflejan la ausencia de una estrategia de España hacia uno de sus principales socios externos, teniendo en cuenta que la política exterior española se sustenta tradicionalmente sobre las plataformas europea, mediterránea y latinoamericana. Llama la atención que España tenga un Plan África y una estrategia hacia Asia pero carezca de un plan

para América Latina.<sup>11</sup> También es significativo que Alemania, un país mucho más lejano de la región, haya diseñado para ella un concepto que ha sido recientemente actualizado.<sup>12</sup>

Esta carencia se explica por un lado, por una falta de visión estratégica y por el otro, a consecuencia de que Iberoamérica es percibida como un espacio cultural compartido entre los países latinoamericanos, España, Portugal y Andorra. Este “sentido de pertenencia” ha jugado un rol fundamental en la política española hacia la región. A pesar de la retórica habitual, América Latina no es una prioridad de política exterior sino que representa más bien una vertiente identitaria o de “espacio natural”. Por ello y por su lejano pasado colonial España se siente parte de América Latina, región que ocupa tanto un ámbito político exterior como interior. Sólo así se explican las batallas ideológicas entre los principales partidos políticos sobre Cuba, Bolivia o Venezuela que, en el caso de la primera, se han trasladado a Bruselas. Es esto reflejo del clima de polarización política y la falta de consenso que vive España.<sup>13</sup> El término Iberoamérica es también un tanto difuso dado que algunas veces es incluida España y otras veces no.

En cuanto a la agenda de sus relaciones con América Latina, España se debate entre los valores (democracia, derechos humanos y paz), los intereses (económicos y energéticos) y la cooperación (al desarrollo). En su política exterior hacia Iberoamérica, “intenta combinar la defensa de sus intereses en la región con la voluntad de contribuir a la solución de los principales problemas a los que hace frente”<sup>14</sup> y se admite que “asume también la necesidad de defender la presencia de intereses económicos españoles en América Latina”.<sup>15</sup> Teniendo en cuenta el actual debate en España sobre cómo vincular cooperación al desarrollo e intereses económicos, este cometido se ha convertido en uno de los principales objetivos de la “política” de España hacia los principales beneficiarios de cooperación (Guatemala, Perú, Honduras, Bolivia y Colombia).

Además de la falta de una visión estratégica regional, la otra gran ausencia que ha sido subrayada por varios conocedores del tema, entre los que se encuentra Celestino del Arenal, es la definición de los perfiles bilaterales. España ha definido seis asociaciones estratégicas con Argentina, Brasil, Colombia, Chile, México y Perú. A pesar de ello, más allá de estos denominados “monográficos” sobre los diferentes países, no se han podido definir políticas bilaterales hacia sus socios latinoamericanos.

Llama la atención el escaso lugar que ocupa Brasil, principal destino de sus inversiones en América Latina, en la política exterior de España, sobre todo si se compara con el que ocupa su principal socio, México, con el que mantiene las más estrechas relaciones culturales y políticas en la región. Alemania, que comparte con Brasil el interés por una reforma de la ONU y avances hacia la protección del medio ambiente, se diferencia en este sentido de España, que no ha definido sus prioridades de cooperación hacia el país más grande de América Latina. Al percibirse como parte de la región y estar, por ejemplo, representado junto con países latinoamericanos en el Fondo Monetario Internacional (FMI), desde la perspectiva española no

---

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Auswärtiges Amt, Alemania, América Latina y el Caribe: Lineamientos del Gobierno Federal. Berlín 2010.

<sup>13</sup> Sobre este debate, véase Walther Bernecker y Günther Maihold (Eds.), *España: del consenso a la polarización, cambios en la democracia española*, Editorial Vervuert, Madrid, 2007; y Celestino del Arenal, *Consenso y disenso en la política exterior de España, Documento de Trabajo del Real Instituto Elcano 25*, Madrid, 2008.

<sup>14</sup> Pagina web del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

<sup>15</sup> *Ibid.*

parece resultar necesario el desarrollo de una política hacia América Latina. Sin embargo, visto desde fuera, todo indica que este enfoque no es compartido por la región. Tampoco parece ser útil para aprovechar la evidente ventaja histórica-cultural que tiene España en “su” espacio iberoamericano.

## 2.2. *Las Cumbres Iberoamericanas*

La Comunidad Iberoamericana, creada en 1991, es un proyecto impulsado por España y en la que se evidencia su claro protagonismo. La sede principal está en Madrid y Madrid aporta casi un 70% del presupuesto de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Existente desde 2005, ésta se ha convertido en un importante punto de referencia sobre América Latina en España, también por la ausencia de otros centros de relevancia. A través de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, en la década del noventa, España diseñó un multilateralismo cultural no hegemónico que, con el tiempo, se perfiló como una alternativa al sistema interamericano centrado en EE.UU. Dicha actuación fue acompañada por importantes flujos de inversión y cooperación, que convirtieron a España en el principal donante de América Latina por delante de EE.UU. y en su segundo inversor.

Al ser su “plataforma”, las Cumbres Iberoamericanas son para España más importantes que las euro-latinoamericanas. A diferencia del sistema euro-latinoamericano, el iberoamericano constituye un “espacio de concertación política y cooperación”,<sup>16</sup> está más institucionalizado y tiene un perfil transatlántico, puesto que la SEGIB ha abierto oficinas en Brasil, México, Panamá y Uruguay. Sin embargo y pese a su creciente institucionalización, diez años después de su creación, el proyecto iberoamericano creado en aquel entonces por el tándem España-México ha perdido ímpetu.

Un menor peso económico de España, el ascenso de Brasil, el descenso de México y una mayor orientación económica de varios países sudamericanos hacia Asia y particularmente China que, según la CEPAL superará en 2015 el comercio de la UE<sup>17</sup> explican el debilitamiento del sistema iberoamericano. Dicho declive se manifiesta en las importantes ausencias de líderes (entre ellos Zapatero y Morales) en su 21ª edición celebrada en noviembre de 2010 en Mar del Plata. Un problema es que no se han definido los objetivos y la finalidad de la Comunidad Iberoamericana, cuyas señas de identidad no están siendo compartidos por los países latinoamericanos. Es, por lo tanto, un organismo difuso que celebra Cumbres anuales sobre una multitud de temas sin realizar un balance o promover una mayor concentración de su (muy dispersa) agenda.

Esto no deja de ser contradictorio. Dado su perfil, la Comunidad Iberoamericana gestionada por la SEGIB y sus oficinas en América Latina, es una verdadera entidad birregional, pero al no haberse aclarado si pretende ser un club cultural, un fondo de cooperación, un centro de investigación o una plataforma de proyección global, desaprovecha su considerable bagaje y potencial institucional. Reformar la Comunidad Iberoamericana y fomentar una mayor participación de Brasil y Portugal es una tarea pendiente de esta comunidad, cuyas

---

<sup>16</sup> Ortiz, María Salvadora (2010), “Iberoamérica y la diplomacia de las cumbres”, *Política Exterior*. pp. 40-48, p. 48.

<sup>17</sup> CEPAL, *La República Popular China y América Latina y el Caribe: hacia una relación estratégica*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2010.

funciones principales son la institucionalización y desarrollo de la afinidad cultural entre los países que la integran.

De cara al futuro, la única forma de hacer funcionar la idea iberoamericana es empujar para que los países latinoamericanos se apropien también de ella. Para seguir construyendo su proyecto iberoamericano, está claro que España necesita a sus socios latinoamericanos y no viceversa.<sup>18</sup> Cabe esperar que el proceso de reflexión que se inició en la XXI Cumbre Iberoamericana en Mar del Plata servirá para crear los instrumentos necesarios que puedan convertir la Comunidad en un mecanismo más eficaz, ya sea de cooperación, de interdependencias culturales, de resolución de conflictos o de proyección global.

### 2.3. *La identidad europea pesa más que la iberoamericana*

En la práctica de su política exterior España demuestra que pesa más su identidad europea que la iberoamericana. Las relaciones de la UE con Cuba, Honduras, Mercosur y Brasil reflejan una menor influencia de España en la política europea hacia América Latina. Tanto a raíz de la crisis política en Honduras después del golpe militar contra el Presidente Zelaya en septiembre de 2009, como en las negociaciones con el Mercosur, España se debate entre su identidad iberoamericana y europea.

En cuanto a la prolongada crisis política en Honduras después del golpe de septiembre de 2009, Madrid finalmente se inclinó por la opción comunitaria: se sumó al acuerdo europeo de reconocer al Gobierno electo pese al golpe de Estado previo. En lo referente a las negociaciones con el Mercosur prevalece también su interés europeo. España, interesada en mantener la Política Agrícola Común es consciente de que suscribir un acuerdo de libre comercio con el bloque podría resultar perjudicial para sus intereses agrícolas en un momento económico particularmente crítico. Por otra parte, Brasil fue declarado 'socio estratégico' de la UE no por el empuje de España sino por el de Portugal, principal aliado europeo del país lusófono.

También en las relaciones europeas con Cuba, donde Bruselas tradicionalmente adoptó las políticas de Madrid (en 1996 con la Posición Común solicitada por España, con la imposición de sanciones en 2003 y con su abolición en 2008), España ha perdido protagonismo e influencia. En primer lugar, la decisión tomada el 25 de octubre de 2010, de mantener la Posición Común sobre Cuba fue una derrota para España que había hecho grandes esfuerzos para convencer a los demás Estados Miembros de abolirla.<sup>19</sup> Aunque Catherine Ashton explorará las posibilidades que existen para negociar un acuerdo de cooperación con Cuba, es poco probable que el Gobierno de La Habana esté dispuesto a explorar este camino estando vigente la Posición Común.

El menor protagonismo de España en las relaciones europeo-latinoamericanas es también reflejo de la debilitada posición del país a raíz de la crisis económica y financiera y de la espada de Damocles que pesa sobre los maliciosamente denominados "PIIGS" (Portugal, Irlanda, Italia, Grecia y España). Tener que recurrir a un paquete de rescate significaría embargar la maltrecha economía española durante muchos años. La consiguiente reducción de

---

<sup>18</sup> Véase José Ignacio Torreblanca (2010), "Una España confusa en una Europa desorientada", *Política Exterior*, 133.

<sup>19</sup> Gratius, Susanne, "Cuba y Europa más allá de la Posición Común", *Policy Brief*, FRIDE, 48, Madrid, noviembre de 2010.

los flujos de cooperación, inversión y comercio con América Latina acarrearía también un menor peso político en los espacios europeo e iberoamericano.

Ha sido consecuencia de la pérdida de confianza de José Luis Rodríguez Zapatero y de la necesidad de renovación la reciente reconfiguración del Gabinete de Gobierno. En ésta se incluía el nombramiento de Trinidad Jiménez, una de sus leales y estrechas colaboradoras del Presidente, como Ministra de Asuntos Exteriores. A pesar de su larga trayectoria latinoamericana, habiendo sido entre otros Secretaria de Estado para Iberoamérica, Jiménez no ha destacado por iniciativas propias hacia la región sino más bien por una política seguidista aunque menos “ideológica” y algo más tibia que la de su predecesor Miguel Ángel Moratinos. Aún no está claro si mantendrá o no la doctrina de “diálogo sin interferencia” que en América Latina se adoptó con respecto a Cuba y Venezuela.

Durante mucho tiempo España ha “europeizado” sus relaciones bilaterales especiales con Cuba y México. El estatus de ambos países está sobredimensionado en la política de la UE hacia América Latina: México por ser un socio estratégico con el que se tiene un acuerdo de libre comercio y Cuba debido a la Posición Común de la UE que inicialmente fue inventada por España. Esta posición especial en las relaciones se explica principalmente por el “factor Madrid”.

Sin embargo, recientemente se empieza a percibir una tendencia hacia una desespañolización o europeización de la política hacia América Latina. A medida que España pierde peso económico y la UE intenta coordinar más y mejor su política exterior, se recurre cada vez menos a Madrid para diseñar la política comunitaria hacia América Latina. Catherine Ashton empieza además a desespañolizar el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE).<sup>20</sup> Ejemplos de esta orientación serían la ya mencionada ‘asociación estratégica’ UE-Brasil o el hecho de que la Posición Común hacia Cuba todavía perdure.

En cuanto al futuro papel de España en las relaciones, una mayor bilateralización de las relaciones a través del fortalecimiento de la Comunidad Iberoamericana y una relación más estratégica con Latinoamérica no parecen demasiado probables, sobre todo teniendo en cuenta que América Latina necesita cada vez menos a España y que Madrid no ha desarrollado una política hacia la región<sup>21</sup>. Por todo ello, consolidar su posición en y con la región y definir una política latinoamericana más estratégica siguen siendo tareas pendientes que servirían para aprovechar mejor la mayor plataforma que ofrece la política española fuera del contexto europeo y para recuperar el espacio perdido en la agenda euro-latinoamericana.

### **3. La agenda y los resultados de la Cumbre de Madrid (2010)**

Gracias al impulso dado por la Presidencia española de la UE durante la VI Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Madrid en mayo del 2010, la UE ha podido concretar un acuerdo multipartido con Perú y Colombia como miembros desacoplados de la Comunidad Andina, concluir las negociaciones sobre un Acuerdo de Asociación con América Central y revivir el diálogo para llegar a un Acuerdo con Mercosur – cuya negociación fue trasladada en 2004 a la ronda Doha de la OMC. Finalmente, ha puesto en marcha un Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL) y una Fundación Euro-Latinoamericana.

---

<sup>20</sup> El nuevo Director para las Américas es el sueco Christian Leffler.

<sup>21</sup> Maihold, Günther (2010), “La política exterior y de seguridad española en 2009: la búsqueda del “sitio de España” en las relaciones internacionales”, *Anuario CIDOB*, pp. 311-319.

Aunque no se trata de resultados espectaculares, la Cumbre de Madrid ha atendido a cuestiones que demandaban urgente atención. España ha asumido, como se requería,<sup>22</sup> un liderazgo constructivo para el desarrollo de las relaciones con América Latina, poniendo intereses europeos en el centro y colocándose como articulador en el triángulo de relaciones hispano-europeo-latinoamericanas. Este impulso ha servido para dar un soplo de aire renovado a las relaciones y recolocar a América Latina como un socio relevante en la agenda exterior europea y a la UE como socio selecto en la agenda latinoamericana. La orientación interregionalista se mantiene a flote a través del establecimiento de procesos de varias velocidades de “fraccionamiento-consensuado” que dibujan un escenario de diferentes procesos en América Latina. Este enfoque, que posibilita conjugar los ritmos de inserción comercial que demandan las diferentes realidades nacionales, puede servir para profundizar la creciente fractura política.<sup>23</sup> Para evitarlo, los acuerdos de carácter bilateral han de mantener una grafía complementaria y compatible para que, a largo plazo, pueda completarse una integración más profunda entre ambos bloques que va mucho más allá de la mera liberalización comercial.

### 3.1. Claves del Acuerdo entre la Unión Europea y América Central

El cierre de un Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE, rubricado en Madrid y sujeto a los debidos procesos de ratificación parlamentarios, es la culminación de un proceso que se inició en 1984 enmarcado en las negociaciones de estabilización y paz en el Istmo centroamericano. Con la entrada en vigor de esta asociación se establecerá por primera vez un acuerdo de bloque a bloque entre la UE y un grupo de estados latinoamericanos, del que destaca su marcado carácter asimétrico y con el se pretende poner en marcha una “nueva era de cooperación”.<sup>24</sup>

Desde el punto de vista económico, el Acuerdo puede elevar en el futuro los flujos comerciales, aunque América Central, un mercado pequeño de 41 millones de consumidores, tiene un peso menor para las relaciones externas económicas de la UE.<sup>25</sup> Sólo un 0,3 por ciento de las importaciones de la Unión proceden de América Central<sup>26</sup> y un 0,2 por ciento de las exportaciones se dirigen a los mercados del Istmo.<sup>27</sup> Por otro lado, es precisamente el ámbito comercial del acuerdo el que mayor interés suscita para la contrapartida centroamericana. El acceso aún más preferencial –los países centroamericanos ya gozan del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP)– al mercado europeo ofrece la posibilidad de fortalecer la capacidad productiva y exportadora de la región, permite una mayor integración en los mercados internacionales y aumenta las posibilidades de diversificación económica. Hasta donde estas

---

<sup>22</sup> Günther Maihold (2007), “Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”, *Foro Internacional*, Vol. 47; Nº 188, pp. 269-299.

<sup>23</sup> Sanahuja José Antonio (2010) „Las relaciones entre América Latina y la Unión europea tras el golpe“ *Nueva Sociedad* nº 226, pp.125-144.

<sup>24</sup> *Infolatam*, “El Acuerdo de Asociación entre la UE y Centroamérica abrirá una nueva era de cooperación”, 18 enero 2010.

<sup>25</sup> Directorate-General for Trade, DG TRADE estadísticas, Bruselas, septiembre 2010.

<sup>26</sup> *Ibid.*

<sup>27</sup> *Ibid.*

variables generarán beneficios, dependerá de manera central de la dinámica propia de los agentes económicos en Centroamérica y la competitividad de sus productos.

Para los europeos, tener acceso preferencial al mercado centroamericano puede reforzar la búsqueda de una posición estratégica desde la que acceder a terceros mercados. Es evidente que la región se encuentra en un proceso de expansión económica, internacionalización y fortalecimiento de su capacidad productiva, siendo un socio con limitadas capacidades por desarrollar. En el ámbito político, el Acuerdo de Asociación debería permitir un esfuerzo reforzado para la adopción de posiciones comunes en foros internacionales.<sup>28</sup> El valor del Acuerdo para la Unión también es de carácter simbólico, pues logra celebrar por vez primera en la región un acuerdo que sigue las pautas de un modelo interregional y por lo tanto se asemeja a un modelo de integración basado en el suyo propio. Europa, que considera una mayor integración regional como una herramienta necesaria para una eficiente inserción en la economía mundial, ha empujado con ciertos condicionamientos previos a la Unión Aduanera centroamericana. Este reavivado proceso les permitirá a los europeos beneficiarse más ampliamente de la expansión económica de América Central. A los países del Istmo se están abriendo posibilidades en el entramado de cadenas productivas globales a través de la ampliación de su red de acuerdos comerciales internacionales<sup>29</sup> entre los que destaca el suscrito con los Estados Unidos (CAFTA-DR). Paralelamente, están inmersos en un proceso de distinguida mejora de los niveles de cualificación de la mano de obra y de integración física a través de la modernización de su infraestructura.

La altamente industrializada estructura productiva comunitaria le confiere al bloque europeo grandes ventajas competitivas con respecto a las economías pequeñas y en desarrollo de América Central.<sup>30</sup> La creciente relación mercantil entre ambos se basa mayoritariamente en la exportación de productos agrícolas por parte de Centroamérica y de químicos y maquinaria pesada por parte de Europa. Para los primeros, estos desfavorables términos de intercambio, unidos al incremento de volúmenes y líneas de productos comerciados como consecuencia de la entrada en vigor de una Zona de Libre Comercio, acarrearán un incremento del déficit de la balanza comercial.<sup>31</sup> Este desequilibrio es un indicador del efecto negativo que la liberalización tiene sobre algunos sectores económicos. Por ello, se han incluido medidas dirigidas a mitigar los efectos negativos que la liberalización volcará principalmente sobre el empleo y la seguridad alimentaria.<sup>32</sup> Para minimizar los efectos que una apertura comercial puede generar principalmente para la agricultura, se han incluido instrumentos especiales de salvaguardia y mecanismos de protección que podrán ser aplicados durante un máximo de diez años.<sup>33</sup> Estas medidas que van a ser aplicadas durante un breve periodo, deben ser reforzadas a la par los sistemas de protección social con el objetivo de que los beneficios que

---

<sup>28</sup> Parlamento Europeo, Recomendación del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, destinada al Consejo sobre el mandato de negociación de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los países de Centroamérica, por otra (2006/2222(INI)), 2007.

<sup>29</sup> Durán Lima, José E., Carlos Ludeña, Mariano Alvarez y Carlos J. de Miguel, *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE: viabilidad, avances y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

<sup>30</sup> Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA) (2009), *Relaciones comerciales entre Centroamérica y la Unión Europea*, San Salvador.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Cevallos Barahona, Ana Ruth, Javier Garate Alfaro, José Angel Tolentino y Laura Nereyda Mejía García, *Los bienes agrícolas en el Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea*, FUNDE, San Salvador, 2010.

<sup>33</sup> Comisión Europea, *Directrices para la negociación por la Comisión de un Acuerdo de Asociación entre la Comunidad Europea y sus Estados Miembros por una parte y las Repúblicas centroamericanas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá*, Bruselas. 2007.

genere el acuerdo sean también expandidos a aquellos productores que se vean negativamente afectados en el corto, medio y largo plazo.

En el caso de América Central cobra especial relevancia las modalidades de la aplicación de ese conjunto de disposiciones. El acuerdo abre la posibilidad de conceptualizar una nueva visión sobre la política de desarrollo a través de un acuerdo de carácter interregional. Es en este contexto, el formato interregional tendrá que demostrar ser capaz de producir resultados más favorables que la modalidad bilateral. La enorme asimetría también en lo referente a los indicadores socioeconómicos obliga a tener muy en cuenta esta dimensión en el marco de la relación.<sup>34</sup> La deplorable distribución de ingreso, la baja presión impositiva, los problemas en el ámbito de la educación, el precario acceso a los servicios sanitarios, el importante problema de seguridad alimentaria, la utilización del Istmo como zona de tránsito de drogas y los altos niveles de inseguridad ciudadana, son sólo algunos aspectos que ponen de manifiesto la difícil situación que atraviesan los países centroamericanos.<sup>35</sup> Dada esta circunstancia, el pilar de cooperación es uno de los que cimientan la relación y responde a la necesidad de ir más allá de la mera ayuda financiera, identificando mecanismos concretos para alcanzar los objetivos acordados tanto en el componente político como en el comercial en una región en la que la Unión es el primer donante.<sup>36</sup> El fracaso de la política de desarrollo derivada de los Acuerdos de Cotonou<sup>37</sup> obliga a la Unión Europea a ensayar una relación más internacional, equilibrada y homogénea con los países en vías de desarrollo que se ajuste a las capacidades y necesidades de los mismos.<sup>38</sup>

Por medio de la actualización del marco del diálogo político, que hasta ahora se viene realizando a través de conferencias ministeriales anuales y cumbres de alto nivel, Europa debe reposicionarse como un relevante protagonista en el desarrollo de instituciones estables y en la consolidación de la paz en un escenario que personifica uno de los importantes episodios en los que la Unión ha conseguido ser activo partícipe en el establecimiento de instituciones democráticas.<sup>39</sup> Este acuerdo puede fungir como un impulso a un marco institucional que tiene la función de proporcionar las bases para avanzar en la priorización de valores y la promoción de principios comunes a nivel gubernamental, parlamentario y en el seno de la sociedad civil. Serán los mismos actores sociales, económicos y políticos en los dos lados que definirán si los objetivos anhelados se harán realidad. Como temas prioritarios se han añadido la no proliferación de armas nucleares, la migración, la lucha contra el terrorismo, facilidades financieras y la adhesión de los países del Istmo a la Corte Penal Internacional. Para dotar de una mayor efectividad y adaptabilidad al acuerdo se ha añadido una cláusula evolutiva que servirá para abordar temas de interés que puedan surgir con posterioridad a la entrada en vigor del mismo y que dará seguimiento la implementación con la intención de que realmente responda a las prioridades acordadas.

---

<sup>34</sup> Parlamento Europeo, Recomendación del Parlamento Europeo, de 15 de marzo de 2007, destinada al Consejo sobre el mandato de negociación de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, por una parte, y los países de Centroamérica, por otra (2006/2222(INI)), 2007.

<sup>35</sup> *Ibid.*

<sup>36</sup> Rueda-Junquera, F., (2010) "El Acuerdo de Asociación Unión Europea – Centroamérica: una nueva etapa en las relaciones económicas birregionales", *XIV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles*, congreso internacional, Santiago de Compostela.

<sup>37</sup> Keet, D., *Economic Partnership Agreements, Responses to the EU offensive against ACP development regions*, Brussels: Transnational Institute 2007; descargable en <http://www.tni.org//archives/know/176>

<sup>38</sup> Durán Lima, José E., Carlos Ludeña, Mariano Álvarez y Carlos J. de Miguel, *El Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la UE: viabilidad, avances y perspectivas*, CEPAL, Santiago de Chile, 2008.

<sup>39</sup> *Ibid.*

A lo largo de la negociación que culminó durante la Cumbre de Madrid, los problemas de mayor relieve fueron aquellos de carácter político y transfronterizo que tradicionalmente acompañan a la realidad centroamericana. Será decisivo para el alcance del Acuerdo lograr controlar los efectos negativos que estas diferencias pueden tener para las relaciones internacionales de la región. Las enormes asimetrías y la crónica falta de coordinación entre los diferentes países e iniciativas han sido uno de los principales escollos a la hora de avanzar en el proceso negociador, como lo son a la hora de progresar en el afianzamiento de la integración. El golpe de Estado en Honduras y las negociaciones – finalmente exitosas – para incluir a Panamá en la estructura del pacto fueron dos de los temas más espinosos que dificultaron severamente la conclusión de un acuerdo. La proposición nicaragüense para la creación de un millonario Fondo Económico y Financiero Común por un monto de €60 mil millones y destinado a reducir las asimetrías económicas no encontró el apoyo necesario y fue finalmente desestimada a causa de que en los términos planteados suponía un desafío político e institucional demasiado grande y de dudosa viabilidad a largo plazo.<sup>40</sup>

A pesar de existir estas y otras discordias políticas en el complejo entramado centroamericano, existe una evidente motivación de carácter económico por avanzar en la integración. Conscientes de la oportunidad que el Acuerdo de Asociación con la Unión ofrece, los gobiernos de América Central parecen haber llegado al consenso necesario para seguir avanzando en este campo. Los réditos de exportar al mayor mercado del mundo y de establecer una colaboración multinivel más estrecha con el mismo son muy grandes. A pesar de haber un *impasse* en lo político, América Central está demostrando que avanza hacia la unión centroamericana.

### 3.2. *El Acuerdo con el área andina y los derechos humanos en Colombia*

Desoyendo las recomendaciones del Parlamento Europeo PE,<sup>41</sup> la conclusión en la Cumbre de Madrid de un acuerdo comercial multipartes con Colombia y el Perú, ha quebrantado la orientación interregional que Europa ha intentado sostener con respecto a la Comunidad Andina de Naciones y ha generado aún más tensiones en el resquebrajado ente regional. Aunque el mandato negociador original obligaba a negociar con el bloque entero, las posiciones demasiado contrarias al cierre de un acuerdo por parte de Bolivia y Ecuador apremiaron a la Unión a cambiar de orientación estratégica.

Estos dos últimos países exigen un más enfatizado reconocimiento de las asimetrías económicas existentes entre de ambas regiones y son más reticentes a negociar aquellas rúbricas que puedan conllevar una disminución del papel del Estado.<sup>42</sup> A pesar de ello, Quito, entendiendo que no sumarse al proceso de acceso preferente a los mercados europeos podría resultar excesivamente dañino para sus intereses comerciales, se encuentra ya inmerso en el proceso de negociaciones bilaterales con la UE. Habiéndose cerrado ya los pilares de diálogo político y cooperación en el marco de la Comunidad Andina, es el aspecto comercial el único

---

<sup>40</sup> *La Prensa*, “Postergan discusión del Fondo UE-Istmo”, 19 de abril 2009.

<sup>41</sup> Parlamento Europeo, Recomendación del Parlamento Europeo destinada al Consejo sobre el mandato de negociación de un Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y sus Estados miembros, de una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, de otra. (2006/2221(INI), 2007.

<sup>42</sup> Arenal, C. y J. A. Sanahuja, *La Cumbre ALC-UE de Madrid*, Fundación Carolina, Madrid, 2010.

que queda pendiente.<sup>43</sup> Para llegar a un acuerdo definitivo habrá que servirse de soluciones técnicas creativas para lidiar con algunas disposiciones incluidas en el acuerdo aprobado con Colombia y Perú que pueden entrar en conflicto con la Constitución ecuatoriana (temas referentes a la propiedad intelectual, las compras públicas y los servicios).<sup>44</sup> Bolivia por su parte, al entender como violado el pacto de negociar en bloque, optó por denunciar a los otros tres miembros ante el Tribunal de Justicia de la Comunidad Andina, imputación que finalmente ha retirado. Si no se configuran los mecanismos necesarios para reinsertar a Bolivia en el proceso multilateral, este país podría correr el riesgo de quedar marginalizado de algunos procesos de integración subregional internacional.

Especial interés en el marco de este acuerdo suscita el hecho de que la Comisión Europea haya cerrado un tratado con Colombia. Tras la suscripción del acuerdo son ahora necesarias la aprobación de la Eurocámara y del Congreso colombiano para su definitiva entrada en vigor. El hecho de que el PE no haya dado aún su definitivo visto bueno no es sólo consecuencia de los necesarios procesos de comprobación jurídica y traducción, sino también de la deplorable salvaguardia de los derechos humanos en Colombia.<sup>45</sup> Este país andino, en el que el Gobierno carece del control total del territorio sobre el que gobierna, se encuentra muy lejos de cumplir los requerimientos en materia de derechos humanos que cualquier país firmante de un tratado con la UE debería satisfacer. Si el acuerdo entra en vigor, Europa, que se presenta a nivel internacional como garante de los valores y normas internacionales, se mostraría incapaz de defender esos mismos valores sobre los que asienta buena parte de su progreso y bienestar. Además se desmarcaría de los EE.UU. que ante la alarmante situación en Colombia ha congelado la ratificación de su tratado de libre comercio con este país andino.

A pesar de que los esfuerzos de los sucesivos gobiernos y de la sociedad civil colombiana en aras de reducir las violaciones de los derechos humanos han dado sus frutos en los últimos años, persiste en Colombia un latente y palpable conflicto entre las Fuerzas Armadas y grupos armados irregulares que intentan asegurar sus intereses económicos en las regiones en las que operan. Pese a que la cantidad de homicidios, masacres, así como la de atentados terroristas y secuestros ha disminuido drásticamente desde que Uribe llegase al poder en 2002,<sup>46</sup> estas cifras se encuentran muy lejos de reflejar un clima de pacífica convivencia en el país andino y siguen sin cumplirse elementales condiciones que deberían yacer como irrevocables premisas para el arranque – y desde luego para el cierre – de negociaciones con Europa.

Un breve análisis del problema y de algunas de sus más importantes repercusiones puede ayudar a esclarecer por qué la UE a debería replantearse una definitiva ratificación. En los últimos años se han aplicado diferentes estrategias de dudosa eficacia para reducir la violencia en el país. Por un lado, para combatir de modo más efectivo a los grupos armados, el Ejército ha visto incrementado su número de efectivos y modernizado su equipamiento. Sin embargo, durante este proceso no se ha prestado suficiente atención al fortalecimiento de los

---

<sup>43</sup> *El Universo*, “De lo que se trata es de firmar un acuerdo de libre comercio”, entrevista a José Manuel García-Margallo, 16 de junio del 2010.

<sup>44</sup> *Andes*, “La Constitución ecuatoriana tiene argumentos válidos”, entrevista a Gaspar Frontini, 16 de junio del 2010.

<sup>45</sup> Parlamento Europeo (2010), Declaración conjunta de diputados del Parlamento Europeo sobre el Tratado de Libre Comercio con Colombia, y la situación de los derechos humanos, 10 de diciembre 2010.

<sup>46</sup> U.S. Department of State, Charting Colombia’s Progress, Washington 15 febrero 2008, descargable: 2001-2009.commerce.gov/newsroom/topnews/ssLINK/PROD01\_005525 (última consulta 16 diciembre 2010).

mecanismos civiles de vigilancia o a robustecer el compromiso de los militares<sup>47</sup> con respecto a los derechos humanos.<sup>48</sup> Por otro, se pusieron en marcha programas de desmovilización para permitir la reinserción social de los paramilitares. Su efectividad fue puesta en entredicho por la Organización de Estados Americanos<sup>49</sup> y otros organismos observadores, y a pesar de que la mayor parte de las organizaciones paramilitares existentes previas al este proceso ya no existen como tal sobre el papel, están brotando nuevos grupos (bandas emergentes), altamente organizados y estructurados, cuyo tamaño se cifra en un número aproximado al que engrosaban las filas paramilitares antes del proceso de desmovilización y que estarían presentes en 24 de los 32 departamentos de Colombia.<sup>50</sup> La mayor parte de los actos de extrema violencia perpetrados por estas estructuras ocurren en ocasiones ante la pasividad de del Ejército, no son investigados pertinentemente y no son asignados a fiscales especializados en la materia.<sup>51</sup>

Especial preocupación debe suscitar el hecho de que también en los más altos estamentos políticos e institucionales del Estado se haya infiltrado el paramilitarismo. A pesar de las presiones a las que ha sido sometida la Corte Suprema de Justicia,<sup>52</sup> han sido investigados y condenados por vínculos con los grupos paramilitares miembros de la Cámara baja y del Senado.<sup>53</sup> Además hay que tener en cuenta que la extorsión de los grupos armados impide que las empresas multinacionales que operan en sus áreas de influencia tengan una presencia neutral.<sup>54</sup> Este persistente clima de violencia que azota al país afecta de manera particular a la vulnerable población indígena, que continúa siendo víctima de la violencia, despojo de tierras<sup>55</sup> e imposición de proyectos en sus territorios sin consulta ni participación.<sup>56</sup> Solamente en 2009 murieron 114 indígenas<sup>57</sup> y más de 380.000 fueron desplazados<sup>58</sup> a causa

---

<sup>47</sup> United Nations, Statement by Professor Philip Alston, UN Special Rapporteur on extrajudicial executions - Mission to Colombia, Press release 2009, descargable en <http://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=9219&LangID=E> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>48</sup> International Crisis Group (2009), Dos pasos para complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia, Bogotá, descargable en [http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/b021-the-virtuous-twins-protecting-human-rights-and-improving-security-in-colombia.aspx?alt\\_lang=es](http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/b021-the-virtuous-twins-protecting-human-rights-and-improving-security-in-colombia.aspx?alt_lang=es) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>49</sup> Congressional Research Service (2009), Colombia: Issues for Congress, Washington, [www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf](http://www.fas.org/sgp/crs/row/RL32250.pdf) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>50</sup> Human Rights Watch (2009), Paramilitaries' Heirs: the new face of violence in Colombia, 2010, descargable en <http://www.hrw.org/en/reports/2010/02/03/paramilitaries-heirs-0> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>51</sup> Human Rights Watch, Human Rights Watch Comments to the Office of the US Trade Representative Concerning the US-Colombia Free Trade Agreement, Washington, [www.hrw.org/.../human-rights-watch-comments-office-us-trade-representative-concerning-us-colombia-fr](http://www.hrw.org/.../human-rights-watch-comments-office-us-trade-representative-concerning-us-colombia-fr)

<sup>52</sup> *El Espectador*, "Nos preocupa la reelección, entrevista a José Manuel Vivanco, director para las Américas de HRW", 31 enero 2010.

<sup>53</sup> Human Rights Watch (2009), Paramilitaries' Heirs: the new face of violence in Colombia, 2010, descargable en <http://www.hrw.org/en/reports/2010/02/03/paramilitaries-heirs-0> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>54</sup> Chambre de Communes Canada (2008), Rapport du Comité permanent du Commerce international, Droits humains, l'environnement et l'accord de libre-échange avec la Colombie, Ottawa.

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Organización Internacional del Trabajo (2010), Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas, Ginebra, pp. 116-123; 467-469; 540-541; 698-699; 728-729; 877- 881.

<sup>57</sup> Amnistía Internacional, Abusos contra los derechos humanos de los pueblos indígenas en Colombia, 2010.

del conflicto, siendo expuestos a presiones por parte de los narcotraficantes y otros grupos armados ilegales.<sup>59</sup>

Pese a esta situación, Colombia ya se beneficia de un trato comercial preferente con la Unión. A través del SGP Plus, mecanismo europeo que pretende promover como contrapartida los derechos humanos y el buen gobierno en países en vías de desarrollo, permite que más del 80% de los productos colombianos accedan al mercado comunitario libres de aranceles.<sup>60</sup> Para poder disfrutar de las ventajas de este instrumento, los países beneficiarios han de ratificar e implementar de manera efectiva dieciséis convenios de la Organización Internacional del Trabajo relativos a los derechos humanos y siete referentes al medio ambiente y principios de gobernanza.<sup>61</sup> No obstante, Colombia tampoco cumple con sendos de estos convenios referidos a la libertad sindical y la negociación colectiva, ratificados en 1976. Sigue habiendo además importantes cuestiones legales abiertas por falta de conformidad con los requisitos de otros convenios igualmente ratificados.<sup>62</sup>

Por todo ello, la definitiva ratificación por parte de la Eurocámara lanzaría la señal de que la Unión no condena con suficiente energía estas acciones. Además, la entrada en vigor podría generar un impacto socioeconómico negativo, en parte debido a la aún no resuelta situación de la pertenencia de la tierra en áreas rurales, de las cuales fueron despojadas sus propietarios durante las décadas pasadas y cuya restitución correspondiente supone un proceso lento y oneroso. Los mayores niveles de concentración de la tierra y la aumentada presencia de empresas transnacionales dedicadas a la minería, la agroindustria o la energía ejercerían una presión aún mayor sobre las poblaciones que se asientan en los territorios de especial interés económico y sobre el medio ambiente si no se condiciona la entrada en vigor a la existencia de los mecanismos efectivos necesarios de control. Se necesita encontrar una respuesta política a la pregunta sobre cómo Europa podría seguir manteniendo una estrecha colaboración con las autoridades y con la sociedad civil para ayudar a que el país pueda acelerar su progreso por la senda de la creación de un clima de paz y estabilidad que coexista con un inmutable respeto a los derechos básicos de todos sus ciudadanos. En aras de conseguir este ambicioso objetivo es debatible si ratificación de un tratado de estas características es la adecuada cuando aún no se han instalado los procedimientos para garantizar resultados aceptables y sostenidos en los ámbitos pendientes, no sólo desde las leyes sino sobre todo en la práctica.

Por su parte, la Comisión Europea, que ha considerado en esta ocasión más oportunas otras sendas, a pesar de que lógicamente “sabe que se han producido violaciones de los

---

<sup>58</sup> International Crisis Group (2009), Dos pasos para complementarios: proteger los derechos humanos y mejorar la seguridad en Colombia, Bogotá, descargable en [http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/b021-the-virtuous-twins-protecting-human-rights-and-improving-security-in-colombia.aspx?alt\\_lang=es](http://www.crisisgroup.org/en/regions/latin-america-caribbean/andes/colombia/b021-the-virtuous-twins-protecting-human-rights-and-improving-security-in-colombia.aspx?alt_lang=es) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>59</sup> Chambre de Communes Canada (2008), Rapport du Comité permanent du Commerce international, Droits humains, l'environnement et l'accord de libre-échange avec la Colombie, Ottawa.

<sup>60</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina (2008), El SGP de la Unión Europea, el régimen para los países andinos, Lima.

<sup>61</sup> Secretaría General de la Comunidad Andina, Diciembre 2008, [intranet.comunidadandina.org/Documentos/.../SGdi911.doc](http://intranet.comunidadandina.org/Documentos/.../SGdi911.doc) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>62</sup> Organización Internacional del Trabajo (2010) - “Documento informativo sobre ratificaciones y actividades normativas”, pp. 116-123; 467-469; 540-541; 698-699; 728-729; 877- 881, 2010, descargable en [www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms\\_123777.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed.../wcms_123777.pdf) (última consulta 16 de diciembre 2010).

derechos humanos” y que la “situación dista mucho de ser perfecta”,<sup>63</sup> se congratula de haber concluido las negociaciones con Colombia y aguarda la ratificación parlamentaria del documento que se espera para finales de 2011. En el mismo, análogamente a lo que se ha hecho con otros países, se incluye una cláusula sobre derechos humanos y laborales que permitiría una suspensión unilateral en el caso de violación de estos derechos en los países signatarios.<sup>64</sup> Además, a propuesta del Gobierno de Colombia, se quiere poner en marcha una comisión de seguimiento que supervise el cumplimiento de esta cláusula en la que participarían sindicatos, Organizaciones No Gubernamentales y parlamentarios.

La decisión está ahora en manos de las cámaras parlamentarias, en cuya deliberación tienen que considerar que al tratarse de un solo acuerdo, la no-ratificación con Colombia implicaría que tampoco entrase en vigor el pacto con el Perú. Independientemente de este hecho, el PE debe analizar en qué medida las cláusulas incluidas pueden ayudar a mejorar de manera efectiva y duradera la cuestión de los derechos humanos en el país andino. Se debe prestar especial atención a la luz que puedan arrojar los pasos que está dando el nuevo Gobierno sobre el futuro devenir de algunos de los aspectos que deben ser tratados en el marco de su política de “prosperidad democrática”. En una reciente declaración conjunta firmada por varios miembros de sendos grupos parlamentarios europeos se expresa la decepción de una parte de la Eurocámara ante las nuevas evidencias de persistentes violaciones de los derechos humanos que se siguen produciendo en el país en los que la fuerza pública continúa implicada.<sup>65</sup>

### 3.3. *Relanzamiento de las negociaciones con el Mercosur para un Acuerdo de Asociación*

Durante la Cumbre de Madrid, los Estados Miembros de la UE y los países del Mercosur fueron lo suficientemente diestros para volver a poner en marcha el proceso de negociación de un Acuerdo de Asociación que había sido congelado en 2004 debido a posiciones comerciales demasiado divergentes. El estancamiento de la Ronda de Doha, los esfuerzos de las presidencias *pro tempore* argentina y española de los respectivos Consejos regionales y el desplazamiento de ventajas competitivas que se está produciendo en favor de terceros actores como China en el Cono Sur son algunos de los elementos que explicarían el interés por reavivar este proceso, cuyo cierre implicaría la creación de la zona de libre comercio más amplia del mundo.

Las negociaciones con el Mercosur son las que incurren de un modo más incisivo sobre el futuro desarrollo de las relaciones con América Latina. Dada la magnitud económica, social y política que tienen algunos de sus socios en el conjunto de la región, la definición de unas líneas comerciales, políticas y de cooperación concretas influye de un modo particularmente relevante en el moldeamiento de las relaciones con América Latina en su conjunto.

---

<sup>63</sup> Comisión Europea, Karel De Gucht European Commissioner for Trade: On the EU Trade Agreement with Colombia and Peru. Speaking points before the International Trade Committee of the European Parliament on the 16<sup>th</sup> of march 2010, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/145896.htm> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>64</sup> Comisión Europea (2010), Respuesta de la Alta Representante/Vicepresidenta Ashton en nombre de la Comisión (E-4206/2010), 20 de agosto de 2010.

<sup>65</sup> Parlamento Europeo (2010), Informe sobre las relaciones comerciales Unión Europea – América Latina, Estrasburgo.

La relación entre ambos bloques, basada en el Acuerdo Marco de Cooperación Interregional de 1995, no ha conseguido hasta ahora concretizarse en un Acuerdo de Asociación. Las dificultades, que de este proceso se deben a problemas estructurales. Además del diferente peso que ambas partes tienen en el sistema comercial, existen enormes diferencias en términos socioeconómicos y en cuanto a la lógica político-institucional que los rige. En primer lugar, la UE, tras su ampliación hacia el Este ha movido su proyección exterior desde América Latina hacia sus vecinos orientales. Los nuevos miembros tienen un escaso interés en América Latina y a pesar de ser el octavo socio en importancia comercial para la UE, el Mercosur sólo aglutina el 2,7 por ciento de los flujos comerciales europeos.<sup>66</sup> El hecho de que una cifra superior a una quinta parte de los volúmenes comerciados por el Mercado del Sur sean efectuados con la contraparte europea<sup>67</sup> es reflejo de una muy diferente situación y dependencia.

El marco temporal que moldea toda negociación ha puesto de relieve otro tipo de desconexiones entre ambos bloques. Las negociaciones, que requieren importantes esfuerzos de coordinación por ambas partes pero también entre los propios estados, han sido una importante prueba para el propio Mercosur a la hora de gestionar sus 'tiempos' y medir sus capacidades y deseos reales de integración.<sup>68</sup> A lo largo de los últimos años, conflictos intestinos tales como la 'guerra de las papeleras', enredadas disputas comerciales, incompatibilidades macroeconómicas o las diferencias entre Brasil y Paraguay por la distribución de la energía de Itaipú, han llevado a la incitativa subregional a flirtear con el fracaso y han puesto en riesgo la estabilidad de sus instituciones. Son factores que abonaron escepticismo y desinterés desde Europa.

Pese a los arreglos realizados en la dirección de un mercado común, el Mercosur sigue enfrentando una serie de dificultades que erosionan su funcionamiento y robustez institucional. Especial atención requieren cuestiones de orden jurídico-institucional que eviten comportamientos proteccionistas discrecionales<sup>69</sup> y se han de reformar sustancialmente los sistemas de transposición de leyes comunitarias a ley nacional. Estos problemas son en parte fruto de la falta de implicación y continuidad de líneas políticas y de la divergencia de intereses económicos y empresariales que han profundizado este atraso. A pesar de ello, en sus casi veinte años de existencia, Mercosur ha encontrado el camino adecuado para promocionar la paz y la estabilidad, el diálogo al más alto nivel político y ha sido capaz de ayudar a consolidar la democracia y la cooperación en la región. Ahora, y como ya demostró entre 1999 y 2002, ha demostrado que además es políticamente resistente a los envites de la economía y las

---

<sup>66</sup> Directorate-General for Trade, DG TRADE estadísticas, Bruselas, septiembre 2010.

<sup>67</sup> Centro de Economía Internacional Cancillería Argentina (2006), Revista del CEI, comercio exterior e integración, nº 11, 2008, descargable en [www.cei.gov.ar/revista/11/revista.pdf](http://www.cei.gov.ar/revista/11/revista.pdf) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>68</sup> Bizzozero, Lincoln (1995), "Una nueva modalidad de participación de las regiones en la mundialización", pp. 97 – 112 en Gómez, J.M., *América Latina y el desorden global neo-liberal*, CLACSO, Buenos Aires, 1995,

<sup>69</sup> Peña, Felix (2009): Grietas estructurales en el Mercosur, ¿es posible adaptar algunas de sus reglas de juego a las realidades actuales?, 2009, <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2009-11-grietas-estructurales-en-mercosur> (última consulta 16 de diciembre 2010).

finanzas. Existen además incipientes síntomas de una mayor integración que demuestran que el bloque continúa evolucionando sobre las bases de una importante fuerza simbólica.<sup>70</sup>

Económicamente, el Mercosur se encuentra en una posición más confortable que antes de la actual crisis, por lo que el mayor dinamismo económico puede convertirse en un factor decisivo para empujar a sus miembros a una más sólida fusión. Por otro lado y según muestran recientes resultados de encuestas populares, la sociedad civil está deseosa de una mayor integración,<sup>71</sup> lo que puede originar un mayor vuelco en este aspecto en pos de movilizar a cierta parte del electorado. En el entorno político, una vez resueltos algunos de los temas de mayor fricción transfronteriza, los miembros del Mercosur, conscientes de la necesidad de una mayor convergencia, han alcanzado un esencial acuerdo para crear un código aduanero conjunto, eliminar la doble imposición arancelaria y establecer un mecanismo de redistribución de los ingresos provenientes de las aduanas gradualmente en tres etapas.<sup>72</sup> Este importante paso supone un reforzamiento de la 'alianza estratégica' entre sus dos miembros más importantes, permite impulsar la inversión recíproca para desarrollar más ampliamente el potencial de la región y posibilita simplificar la negociación de acuerdos con terceros.<sup>73</sup>

En el marco de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación entre la UE y el Mercosur, dada la larga relación preexistente, los pactos referidos a los pilares de diálogo político y cooperación han sido concluidos.<sup>74</sup> Por el peso económico de ambos y los intereses diversos que pretenden conjugarse, la rúbrica comercial sigue suscitando quebraderos de cabeza a los negociadores. El hecho de que una parte de las negociaciones estén subyugadas a los avances en la Ronda de Doha lastra aún más un posible avance. Ambas economías, a pesar de ser complementarias, son también competidoras. Este factor es el que provoca que sea en las ofertas referentes al acceso a los respectivos mercados de bienes y servicios donde se encuentre el núcleo de los desacuerdos.<sup>75</sup>

La Unión asienta su peso industrial sobre su sólido mercado interno y la tradicional competitividad del sector secundario en algunos de los países que la conforman. Por el contrario, el Mercosur, al carecer de un tejido industrial competitivo, enfrenta dificultades para competir con los productores europeos. A pesar de las reducidas barreras arancelarias con las que la Unión protege su industria y del acceso preferencial, sus productos no están bien posicionados en el mercado comunitario.<sup>76</sup> Teniendo en cuenta esta premisa, los países del Mercosur temen que cerrar un acuerdo con Europa lleve a la destrucción de sus industrias

---

<sup>70</sup> Ferreira Simões A.J., Mercosul: uma visao estratégica às vésperas de seu 20º aniversário, 2010, [www.felixpena.com.ar/contenido/.../2010-11-simoes\\_mercosul\\_out\\_10.pdf](http://www.felixpena.com.ar/contenido/.../2010-11-simoes_mercosul_out_10.pdf) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>71</sup> Corporación Latinobarómetro, 2010: América Latina mira al mundo: la globalización y las relaciones con otros países del mundo, Santiago.

<sup>72</sup> Ferreira Simões A.J., Mercosul: uma visao estratégica às vésperas de seu 20º aniversário, 2010, [www.felixpena.com.ar/contenido/.../2010-11-simoes\\_mercosul\\_out\\_10.pdf](http://www.felixpena.com.ar/contenido/.../2010-11-simoes_mercosul_out_10.pdf) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>73</sup> Peña, Felix (2010), ¿Una nueva etapa para el Mercosur? Horizontes abiertos tras la Cumbre de San Juan, 2010. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2010-08-horizontes-abiertos-cumbre-san-juan> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>74</sup> Molle, Graciela (2008), "Negociación Mercosur-Unión Europea", *Revista del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina*, nº 6, pp. 95-120.

<sup>75</sup> Para un análisis pormenorizado del proceso negociador, véase *Ibid.*

<sup>76</sup> *Ibid.*

menos competitivas, poniendo en riesgo sus posibilidades de diversificación. A pesar de ello, dentro del complejo sistema industrial sudamericano, algunos actores ven en el acuerdo con Europa una oportunidad. Volver a atraer inversión europea, decreciente desde los años noventa, puede convertirse en un factor clave para fortalecer el comercio y la industria. La mayor competitividad impulsada por la competencia europea puede ser clave para posibilitar un mejor posicionamiento de los productos manufacturados y del sector servicios del Cono Sur en los mercados globales.<sup>77</sup>

En lo que se refiere a agricultura, tanto el Mercosur como la Unión son importantes actores a nivel mundial.<sup>78</sup> En el caso del primero, esta importancia deriva de su alta competitividad y está enraizada en la fertilidad del suelo y abundancia de recursos. Con una clara posición de superávit con respecto a Europa en lo referente a este tipo de productos, la agricultura supone la principal fuente de exportaciones. Un 70,85 por ciento de los productos que el Mercado Común del Sur exporta a Europa son productos primarios, lo cual le ha permitido convertirse en la primera fuente de productos agrícolas y en la segunda de materias primas desde la que importa Europa.<sup>79</sup> Ha de considerarse que más de la mitad de estos productos exportados son materias primas con un valor agregado muy bajo, que ya entran libres de aranceles en el mercado europeo, al tratarse de insumos indispensables para la producción agrícola o industrial – tales como alimentos para animales, hierro, café o combustibles.<sup>80</sup>

La alta competitividad de los productos primarios del Mercosur,<sup>81</sup> sobre todo la carne bovina, podría ejercer una enorme presión sobre los productores europeos si entrase en vigor un acuerdo. Dada esta circunstancia, algunas de las grandes potencias agrícolas europeas con Francia, Polonia e Irlanda a la cabeza, se oponen al cierre de las negociaciones. Esto, sumado al contexto de la latente crisis y a que el relanzamiento de las negociaciones para el Acuerdo de Asociación coinciden con el proceso de configuración de la Política Agrícola Común para 2013 en adelante, ha llevado a la Eurocámara a expresar sus preocupaciones acerca del efecto que el potencial acuerdo tendría para el mercado laboral.<sup>82</sup> Abrir los mercados europeos a los productos primarios del Mercosur conllevaría una reducción de la ya decreciente actividad agrícola. Esta hipótesis está basada en pura lógica económica. A pesar de que los niveles de productividad son más bajos en los socios sudamericanos – debido a fertilización inadecuada, baja cualificación de la mano de obra, falta de maquinaria – sus productos están mejor

---

<sup>77</sup> University of Manchester (2009), Informe de Preparación - Evaluación de impacto del comercio sobre la sostenibilidad (EIS) relativa al acuerdo de asociación en curso de negociación entre la Comunidad Europea y el Mercosur, Manchester, descargable en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/139565.htm> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>78</sup> Molle, Graciela (2008), "Negociación Mercosur-Unión Europea", *Revista del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina*, nº 6, pp. 95-120.

<sup>79</sup> Directorate-General for Trade, DG TRADE estadísticas, Bruselas, septiembre 2010.

<sup>80</sup> Molle, Graciela (2008), "Negociación Mercosur-Unión Europea", *Revista del Centro de Economía Internacional de la Cancillería Argentina*, nº 6, pp. 95-120.

<sup>81</sup> Mulder Nanno, Alexandre Vialou, Beatriz David, Mónica Rodrigues, Marta Castilho (2004), *La compétitivité de l'agriculture et des industries agroalimentaires dans le Mercosur et l'Union européenne dans une perspective de libéralisation commerciale*, Paris: CEPII, descargable <http://www.cepii.fr/francgraph/doctravail/resumes/2004/dt04-19.htm> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>82</sup> Parlamento Europeo, Implications for EU agriculture of the reopening of negotiations with Mercosur with a view to concluding an Association Agreement - Preparations for the forthcoming EU-Brazil summit on 14 July 2010 in Brasilia (debate), 8 de julio del 2010.

posicionados en los mercados mundiales.<sup>83</sup> Esta mayor competitividad que emana principalmente de unos menores costes marginales llevaría, siempre y cuando se siga manteniendo un tipo de cambio competitivo, a la destrucción de los sectores más débiles de las áreas rurales europeas.

Pese a reducir la actividad agrícola europea, un Tratado de Libre Comercio con el Mercosur ayudaría a impulsar la competitividad de la misma. El hecho de que Europa tenga que subvencionar una buena parte de su agricultura para mantenerla viva a través de barreras no arancelarias y pagos directos a agricultores, es un evidente indicador de su falta de capacidad competitiva. Teniendo en cuenta que la agricultura representa alrededor de un 2% del Producto Interior Bruto comunitario, los europeos deben especializarse en aquellos productos que no necesitan mecanismos de distorsión de mercado. A través de la especialización vertical, los productos primarios europeos podrían aprovechar los nichos que ofrece la demanda de los segmentos más acomodados de los países en desarrollo no cubierta por la oferta local. Productos con un mayor valor agregado – productos biológicos, denominaciones de origen específicas – podrían complementar la producción de la región. Sin embargo, hay que tener presente que los subsidios agrícolas corresponden también a la presión de diferentes grupos de poder a lo interno de la UE, que hasta la fecha han podido defender muy efectivamente sus intereses.

De todo ello es posible inferir que un equilibrado Acuerdo de Asociación entre Europa y el Mercosur traería ventajas económicas para ambos a través de una asignación más eficiente de recursos<sup>84</sup>, pero encuentra sus límites en la capacidad de presión política de ciertos intereses. Las repercusiones sociales negativas que la liberalización acarrearía a ambos lados del Atlántico, deberían ser mitigadas por mecanismos capaces de suavizar el impacto sobre los sectores afectados negativamente. Sin los sistemas de protección social necesarios, la apertura comercial, lejos de convertirse en un medio para reducir la desigualdad, puede favorecer la perpetuación de las causas estructurales de la misma. Asimismo, iniciativas destinadas a reducir las disparidades regionales, tales como el Fondo para la Convergencia Estructural del Mercosur o el fondo de cohesión notificado en el convenio de la unión aduanera centroamericana, también plantean interesantes oportunidades de cooperación triangular.<sup>85</sup>

#### 3.4. *El Mercosur y la ‘asociación estratégica’ entre la UE y Brasil*

Para el desarrollo, futuro y alcance de sus relaciones con el Mercosur y hasta cierto punto con Latinoamérica en su conjunto, cobra una especial relevancia la relación preferencial

---

<sup>83</sup> Mulder Nanno, Alexandre Vialou, Beatriz David, Mónica Rodrigues, Marta Castilho (2004), La compétitivité de l’agriculture et des industries agroalimentaires dans le Mercosur et l’Union européenne dans une perspective de libéralisation commerciale, Paris: CEPII, descargable <http://www.cepii.fr/francgraph/doctravail/resumes/2004/dt04-19.htm> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>84</sup> University of Manchester (2009), Informe de Preparación - Evaluación de impacto del comercio sobre la sostenibilidad (EIS) relativa al acuerdo de asociación en curso de negociación entre la Comunidad Europea y el Mercosur, Manchester, descargable en <http://trade.ec.europa.eu/doclib/html/139565.htm> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>85</sup> Sanahuja, José Antonio, *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la “asociación birregional”*, Fundación Carolina, Madrid, 2010.

que la Unión está desarrollando con Brasil. En el marco de una deseada intensificación de sus relaciones a diferentes niveles, la Unión y Brasil están dando contenido al hasta ahora ambiguo concepto de las “asociaciones estratégicas”. Desde el 2007, Brasilia y Bruselas vienen cooperando de un modo más intenso en una serie de rúbricas, poniendo en marcha un proceso de dos velocidades con respecto al Mercosur para no subyugar la relación a los vaivenes de la iniciativa subregional.

Esta circunstancia ha generado una serie de debates que giran en torno hasta qué punto las negociaciones con el bloque están siendo relegadas a un segundo plano. Como ha puesto de relieve el reciente debate electoral previo a las elecciones generales de octubre 2010, se está consolidando una creciente percepción que augura que Brasil podría beneficiarse más ampliamente de acuerdos con terceros si lo hiciese autónomamente fuera de la cáscara del Mercosur. Para alimentar esta percepción, se añade el debate sobre la suma que este país está aportando al Focem (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur), destinado a reducir las disparidades<sup>86</sup> entre los “mercosurianos”. Ante la lentitud del avance integracionista en el Mercosur y el bajo nivel de implementación nacional de sus acuerdos, se puede imaginar, por un lado, un abandono unilateral del proceso integrador. Por otra parte, tal decisión sería para Brasilia políticamente muy caro y pondría en riesgo el futuro del Mercosur.

Por ello, aunque en un principio, la relación bilateral y la interregional no parecen ser mutuamente excluyentes, no es posible considerarlas como complementarias, ya que podrían demostrar ser competitivas. A pesar de ello, en el propio concepto de la asociación tiene reiterada cabida dar un impulso conjunto a las negociaciones en bloque.<sup>87</sup> La intensificación de la relación bilateral queda limitada a los ámbitos de cooperación y diálogo político, manteniéndose reservadas las negociaciones comerciales a la esfera del Mercosur, cuya propia lógica institucional prohíbe negociar unilateralmente aspectos comerciales con terceros.<sup>88</sup>

Para hacer frente de un modo efectivo a la realidad cambiante de la integración latinoamericana, ha de ser elaborada una estrategia de colaboración con unas miras más abiertas que permita no subyugar el desarrollo de cuestiones clave a la evolución de compromisos comerciales.<sup>89</sup> En línea con este enfoque, la densificación de relaciones bilaterales entre Bruselas y Brasilia se alimenta principalmente de temas de índole geopolítica, energética y tecnológica que resultan de especial importancia para ambos. Desde Europa, se pretende potenciar el papel de Brasil en aras de reducir la escalada de influencia populista que Venezuela ha podido completar en el subcontinente gracias a sus reservas de petróleo,<sup>90</sup> y que

---

<sup>86</sup> Las contribuciones de los Estados se hacen en función de su Producto Interior Bruto. Brasil aporta un 70%, Argentina un 27%, Uruguay un 2% y Paraguay un 1%.

<sup>87</sup> Consejo de la Unión Europea, IV European Unión – Brazil Summit Joint Statement, 12302/10 PRESSE 209, 2010.

<sup>88</sup> Peña, Felix (2009): Grietas estructurales en el Mercosur, ¿es posible adaptar algunas de sus reglas de juego a las realidades actuales?, 2009, <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=negociaciones&neagno=informes/2009-11-grietas-estructurales-en-mercosur> (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>89</sup> Sanahuja, José Antonio, *La política de desarrollo de la UE y América Latina: estrategias e instrumentos de cooperación para la “asociación birregional”*, Fundación Carolina, Madrid, 2010.

<sup>90</sup> Maihold, Günther, „Strategische Partnerschaften und schwacher Interregionalismus: die Beziehungen zwischen Brasilien und der EU“, en Bendiek, Annegret y Heinz Kramer (Eds.), *Globale Außenpolitik der Europäischen Union: interregionale Beziehungen und strategische Partnerschaften*, Nomos, Baden-Baden, 2009, pp. 190-208.

podría resultar perjudicial para la estabilidad – también militar<sup>91</sup> de la zona. El lanzamiento de esta señal política de claro apoyo al Gobierno de Brasilia, le confiere al país un perfil más alto que ayuda a reforzar su imagen como líder regional. Por otro lado, en su búsqueda de un modelo que permita una deseada diversificación de las importaciones de energía que garantice la seguridad energética europea,<sup>92</sup> la Unión ha encontrado en Brasil un productor de energías alternativas, con enormes reservas petrolíferas y un avanzado programa nuclear con el que establecer más intensas formas de cooperación.<sup>93</sup> Para Brasil, que considera la transferencia de tecnología como uno de los pilares sobre el que asentar unas más fuertes bases para el progreso, resulta prioritaria esta rúbrica en la relación.

### 3.5. *Nuevos instrumentos: LAIF y la Fundación Euro-Latinoamericana*

Otro resultado de la Cumbre de Madrid fue la puesta en marcha de la *Facilidad de Inversión en América Latina* (LAIF por sus siglas en inglés), que pasa a engrosar la larga lista de programas de cooperación regional. Nace con el objetivo de movilizar recursos para mejorar la interconexión entre latinoamericanos a través de perfeccionadas redes de transporte y energía cerciorando a la par la preservación del medio ambiente. La integración física es un instrumento de especial trascendencia que permite la reducción de disparidades socioeconómicas, vigorizando a la par el proceso integrador latinoamericano. Inspirado en una herramienta similar de inversión creada en el marco de la Política de Vecindad Europea, dispondrá de fondos por un monto de €125 millones para el periodo comprendido entre el 2009 y el 2013 dispuestos por la Comisión Europea.

La garantía que otorga que Europa esté inmiscuida en la financiación generaría un efecto movilizador capaz de multiplicar por cuatro o cinco la cantidad subvencionada. Por ahora, el único proyecto que ha recibido la aprobación final está destinado a facilitar el acceso a la financiación a las Pequeñas y Medianas Empresas localizadas en los seis países centroamericanos. Dos más se encuentran en estatus de aprobación provisional. Esta facilidad de inversión, combinatoria de subvenciones y préstamos de una serie de instituciones financieras elegibles, no sólo dará una mayor visibilidad a la Unión y posibilitará una coordinación más coherente y complementaria con los Estados Miembros, sino que asimismo permitirá ejercer una mayor presión sobre los gobiernos beneficiarios para que lleven a cabo reformas necesarias. A pesar de que se trata de un interesante paso para impulsar la integración, debería considerarse aumentar sustancialmente el monto, de tal modo que permita también catalizar proyectos de una mayor envergadura.

Finalmente, la Cumbre de Madrid también enfocó la ampliación de los formatos de diálogo y entendimiento mutuo al acordar la creación de la *Fundación euro-latinoamericana*.

---

<sup>91</sup> Triviño Salazar, Juan Carlos (2009), "Las bases estadounidenses en Colombia y la carrera armamentista en Sudamérica: ¿Alborotando el avispero?", disponible en: [http://www.cidob.org/ca/publicacions/opinio/america\\_latina/las\\_bases\\_estadounidenses\\_en\\_colombia\\_y\\_la\\_carrera\\_armamentista\\_en\\_sudamerica\\_alborotando\\_el\\_avispero](http://www.cidob.org/ca/publicacions/opinio/america_latina/las_bases_estadounidenses_en_colombia_y_la_carrera_armamentista_en_sudamerica_alborotando_el_avispero) (última consulta 16 de diciembre 2010).

<sup>92</sup> Dröge, Susanne Y Oliver Geden (2010), „Integration der Europäischen Energiemärkte. Notwendige Voraussetzung für eine effektive EU-Energieaußenpolitik“, *Stiftung Wissenschaft und Politik*, Studie 2010/S13.

<sup>93</sup> Comisión Europea, EC-Brazil regular energy policy dialogue, Terms of Reference, Bruselas 2007, ec.brazil\_terms\_of\_reference\_en.pdf (última consulta 16 de diciembre 2010).

La iniciativa se generó desde el Parlamento Europeo, especialmente por parte del Eurodiputado José Ignacio Salafranca Sánchez-Nexra, quien funge como Presidente de la delegación parlamentaria en la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. La primera vez que se mencionó la necesidad de establecer algún mecanismo consultativo para la sociedad civil en el proceso de asociación entre la Unión Europea y América Latina fue en 1997 en una resolución del PE en el cual se “pide el establecimiento de foros consultativos con la sociedad civil”.<sup>94</sup> Después, Salafranca lanzó en 2002 un Informe,<sup>95</sup> en el cual se refiere a los objetivos de la nueva estrategia común, incluyendo en este contexto por primera vez la propuesta de crear un Centro de Estudios Euro-Latinoamericano (CEEL). A lo largo de la resolución, se aclara la idea proponiendo que el CEEL, «sobre la base de las capacidades existentes, sea impulsado inicialmente por el presupuesto comunitario, por los Estados Miembros, por los países latinoamericanos y por otros posibles donantes externos, pero con vocación de ser sostenido a largo plazo por la iniciativa privada». Además, se plantea la creación del CEEL «con miras a disponer del adecuado caudal de los conocimientos especializados necesarios. Este nuevo Centro debería ponerse en marcha, sobre la base de las capacidades existentes, con un impulso comunitario, de los Estados miembros, de los países latinoamericanos y de otros posibles donantes externos, pero con vocación de ser sostenido a largo plazo por la iniciativa privada».

El próximo documento en el cual se halla una referencia a aquel proyecto es un Informe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Parlamento Europeo, enviado por el diputado Salafranca en 2006.<sup>96</sup> Destaca que por primera vez se le denomina «Fundación Euro-Latinoamericana», especificándolo como «una Fundación [...] para la promoción del dialogo entre los socios, de carácter público-privado, en línea con las existentes para otras áreas geográficas como Asia o el Mediterráneo». Esta descripción vuelve a aparecer en dos Propuestas de Resoluciones<sup>97</sup> entregadas en 2008 antes de la V. Cumbre UE-ALC de Lima. En ambos documentos se le enfoca a la Fundación Euro-Latinoamericana como instrumento para el reforzamiento de los mecanismos institucionales de promoción y previsión para las agendas presidenciales. A continuación, la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana incluyó a esta idea en su mensaje dirigido a los participantes en la Quinta Cumbre UE-LAC<sup>98</sup> y recomienda «La creación de una Fundación Euro-Latinoamericana, de carácter mezclado, para

---

<sup>94</sup> Resolución sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: Unión Europea – América Latina: Actualidad y Perspectivas del Fortalecimiento de la Asociación 1996-2000 (1997), (Com (95) 0495 – C4 – 0489/95), disponible en: <http://www.salafranca.net/files/doc/06.pdf>, fecha de consulta: 15-09-2008, p.6.

<sup>95</sup> Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2001) (2000/2249(INI)), disponible en: <http://www.salafranca.net/files/doc/02.pdf>, fecha de consulta: 15-09-2008, pp. 9-22.

<sup>96</sup> Informe sobre una cooperación reforzada entre la Unión Europea y América Latina (2006) (2005/2241 (INI)), disponible en: <http://www.salafranca.net/>, fecha de consulta: 15-09-2008, pp. 13 y 26.

<sup>97</sup> Propuesta de Resolución tras las declaraciones del Consejo y de la Comisión presentada de conformidad con el apartado 2 del artículo 103 del Reglamento sobre la 5a Cumbre UE-ALC de Lima, (2008), disponible en: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+B6-2008-0147+0+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>, (consultado el 15.09.08), p.8 y *Propuesta de Resolución Común presentada de conformidad con el apartado 4 del artículo 103 del Reglamento*, (2008), <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//NONSGML+MOTION+P6-RC-2008-0147+0+DOC+PDF+V0//ES&language=ES>>, (consultado el 15.09.08), p. 10.

<sup>98</sup> Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana: *Mensaje dirigido a la Quinta Cumbre UE-LAC en Lima el 16 y 17 de Mayo 200*, (2008) <[http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary\\_sessions/lima\\_2008\\_htm/adopted\\_docs/message\\_de.pdf](http://www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/assembly/plenary_sessions/lima_2008_htm/adopted_docs/message_de.pdf)>, (consultado el 15.09.08), p.3.

la promoción del dialogo entre los socios en línea con las existentes para otras áreas geográficas».

Por fin, en la Declaración de Lima,<sup>99</sup> se expresa la decisión de crear una Fundación Euro-Latinoamericana: «Hemos decidido considerar la creación de una Fundación ALC-UE concebida como un estímulo para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento de nuestra asociación biregional, así como a aumentar su visibilidad. Con este objetivo, se establecerá un Grupo de Trabajo biregional abierto para preparar los posibles términos de referencia de dicha Fundación. Un informe será presentado a la Reunión de Altos Funcionarios, para ser considerado en su primera reunión de 2009».

Para reforzar también el recíproco entendimiento entre ambas culturas a ambos lados del Atlántico, la aprobación de la Fundación EU-LAC en la Cumbre de Madrid quedó solamente a medias: No se logró acordar la sede ni las modalidades de financiamiento, tareas que se encomendaron a los altos funcionarios. Además quedó evidente el reducido compromiso de la parte latinoamericana con esta institución que tiene la misión de acercar a las sociedades civiles y asistir a los organismos pertinentes en el proceso de preparación de cumbres. Del mismo modo que la Fundación Asia-Europa y la Fundación Euro-mediterránea lo hacen en sus respectivas áreas de influencia, a través de intercambios a nivel intelectual y cultural, se propone suscitar un productivo debate sobre estrategias y acciones conjuntas que afiancen la asociación biregional y la doten de una mayor visibilidad. Tutelada por una presidencia, un director ejecutivo y un consejo de altos funcionarios, se está pensando iniciar las operaciones de Eurolac en Hamburgo y financiar las actividades mediante donaciones, fondos de la Comisión Europea y aportaciones de instituciones externas.

#### **4. Las Cumbres y la Asociación estratégica: alcances y límites de la diplomacia biregional euro-latinoamericana**

En sus once años de existencia, el proceso de Cumbres UE/ALC ha ido avanzando en el objetivo de la Asociación Estratégica, a través del diálogo institucionalizado incluyendo seis reuniones de los máximos mandatarios de la UE y de América Latina y el Caribe. Visto como la cúspide de las relaciones UE-América Latina, las Cumbres han acaparado la atención mediática con el peligro que la relación eurolatinoamericana considerada como de «amigos lejanos asimétricos»<sup>100</sup> pudiese verse reducida a los eventos “cumbre”. La “Diplomacia de Cumbres”<sup>101</sup> se ha convertido en un campo fértil para la intervención en materia de política exterior por parte de los Presidentes, tanto en los diferentes espacios regionales y sub-regionales como en la dimensión internacional.

América Latina es considerada la “región por excelencia” en cuanto a la realización de Cumbres y en el marco de este tipo de “diplomacia ejecutiva”.<sup>102</sup> Sin embargo, es

---

<sup>99</sup> Declaración de Lima, Quinta Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea, (2008), disponible en: [http://ec.europa.eu/external\\_relations/lac/docs/declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/lac/docs/declaration_es.pdf), fecha de acceso: 15-09-2008, p. 17.

<sup>100</sup> Freres, Christian/ y José Antonio Sanahuja, *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, ICARIA, Barcelona, 2006, p.95.

<sup>101</sup> La aportación de Dunn (1996, "What is Summitry?". En: David H. Dunn (ed.): *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Houndmills, pp. 3-22) trata de definir los alcances del “cumbrismo” en sus diferentes variantes.

<sup>102</sup> Dunn, David H. (2007), "Summit Diplomacy: High-level Meeting or Courtesy Call? A Response to John Young", *The Hague Journal of Diplomacy*, Vol.2, pp. 147-160, p.159.

justamente en este espacio geográfico donde hay que revisar si la diplomacia a su más alto nivel puede brindar un aporte lo suficientemente significativo para administrar conflictos, generar consensos, y diseñar, con vista hacia el futuro, iniciativas oportunas para la resolución de problemas comunes.

Para empezar, esta nueva dimensión de la política exterior ha obligado a los Presidentes a reservar un espacio en sus agendas para participar en una abundante cantidad de compromisos de Cumbre.<sup>103</sup> lo que a veces suscita un cierto agobio. Al mismo tiempo, el papel de los Ministros de Relaciones Exteriores (RR.EE.) se ha visto diezmado, lo cual puede indicar que el tipo de diplomacia tradicional (confidencial, con poca visibilidad pública y sin mucha atención de los medios de comunicación) está entrando en una fase de repliegue.<sup>104</sup> Además, con la multiplicación de actores sociales no-gubernamentales (que tratan de ganar espacio para sus propósitos y objetivos a la luz de las Cumbres) y la presencia de los medios,<sup>105</sup> están surgiendo nuevas complicaciones en la conformación de agendas y en la toma de decisiones por parte de los mismos Presidentes que reciben peticiones populares a las que deben dar respuesta.

Se suscitan preguntas referentes a la efectividad y a la legitimidad de la diplomacia de cumbres, entre las cuales se destacan las que hacen referencia la exclusión de actores políticos (parlamentos) y de la misma sociedad civil. Adicionalmente, se está debatiendo acerca de la calidad de los resultados de este tipo de diplomacia, que como queda reflejado en las declaraciones finales, tiene una gran cantidad de lugares comunes y repeticiones de acuerdos anteriores<sup>106</sup> con bajos niveles de implementación.<sup>107</sup> Por lo tanto, se pone en entredicho si los resultados justifican el esfuerzo financiero y logístico que suponen las Cumbres y se sugiere iniciar un proceso de reformas que logre una mayor integración en la institucionalidad euro-latinoamericana. Una revisión de las Cumbres euro-latinoamericanas arroja el siguiente resultado:

---

<sup>103</sup> Rojas Aravena, Francisco, *La Integración Regional: Un Proyecto Político Estratégico, III Informe del Secretario General del FLACSO*, FLACSO, San José, 2007, p.21.

<sup>104</sup> Véase Lord Armstrong of Ilminster (1992), "Summitry and Diplomacy", *The Jerusalem Journal of International Relations*, Vol. 14, pp. 1-15; y Jeffrey G. Giauque (2001), "Bilateral Summit Diplomacy in Western European and Transatlantic Relations, 1956-63", *European History Quarterly*, Vol. 31, No. 3, pp. 427-445.

<sup>105</sup> Melissen, Jan. (2003): *Summit Diplomacy Coming of Age. Discussion Papers in Diplomacy*. Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael' and Antwerp University, <[http://www.nbiz.nl/publications/2003/20030500\\_cli\\_paper\\_dip\\_issue86.pdf](http://www.nbiz.nl/publications/2003/20030500_cli_paper_dip_issue86.pdf)> (accessed 03.04.2008).

<sup>106</sup> Milet, Paz y Francisco Rojas Aravena, Francisco, "Diplomacia de Cumbres: El multilateralismo emergente del siglo XXI", en Francisco Rojas Aravena (Ed.), *Globalización, América Latina y la Diplomacia de Cumbres*, FLACSO, Santiago, 1998, pp. 201-232.

<sup>107</sup> Feinberg, Richard E., *Summitry in the Americas. A progress report*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1997.

**Cuadro 2: El proceso de Cumbres entre América Latina/Caribe y la UE**

| Cumbre                 | Organizadores*               | Documentos  | Resultados  |
|------------------------|------------------------------|---|---|
| 1. Rio de Janeiro 1999 | Alemania<br>Brasil<br>México | Declaración final de 69 puntos; Plan de Acción con 55 prioridades | Asociación estratégica interregional; inicio de negociaciones entre la UE y el MERCOSUR                               |
| 2. Madrid 2002         | España<br>Costa Rica         | 3 declaraciones independientes                                    | Firma del Acuerdo de Asociación entre la UE y Chile; anuncio del programa ALBAN                                       |
| 3. Guadalajara 2004    | Brasil<br>México<br>Irlanda  | Declaración final de 104 puntos                                   | Cumbre temática con énfasis en „la cohesión social“ y el „Multilateralismo efectivo“; anuncio del programa EUROSOCIAL |
| 4. Viena 2006          | Austria<br>Guyana            | Declaración final con 12 ejes temáticos                           | Inicio de negociaciones entre la UE, Centroamérica, área andina y diálogos sectoriales                                |
| 5. Lima 2008           | Eslovenia<br>Perú            | Declaración final con 54 puntos                                   | Anuncio del programa EuroLima   |
| 6. Madrid 2010         | Argentina<br>España          | Declaración final de 43 puntos                                    | Plan de Acción 2010-12 en 6 áreas temáticas   |

Fuente: FRIDE (ed.): La Cumbre Europeo-Latinoamericana en Viena (Democracia en Contexto', nº.2), Madrid, mayo de 2006, p. 4 (ampliado por los autores).

Nota: Se indica la correspondiente Presidencia de la UE y la Secretaría pro-tempore del Grupo de Río

A pesar de la atención mediática y política que logra levantar la Diplomacia de Cumbres, su evaluación se encuentra en una situación precaria. Aunque se han elaborado amplios catálogos con respecto a las ventajas y desventajas de esta “diplomacia ejecutiva”,<sup>108</sup> salta a la vista que hacen falta criterios para valorar la plusvalía funcional de estos eventos. Por un lado, los mismos protagonistas de las Cumbres identifican una aportación considerable para la creación de confianza y la “socialización de los líderes”, mientras que los observadores encuentran más bien balances limitados.<sup>109</sup> No obstante, las Cumbres son parte esencial de los procesos políticos actuales. Frente a esta situación, los resultados no necesariamente implican programas útiles, ni se logra siempre el proceso anhelado de consensuar las reglas de juego o el deseo de crear comunidad. Por otro lado, se pone de manifiesto que el desarrollo de las relaciones internacionales sin Cumbres y el impulso político que pueden garantizar los Presidentes tendrían un carácter demasiado burocrático. En este sentido, habría que aspirar a desarrollar formatos y temporalidades que permitan establecer una diplomacia de Cumbres que genere comunidad, sea capaz de crear espacios efectivos de integración y pueda ofrecer la oportunidad de definir las posiciones comunes de carácter político. Entre tanto, habría que evitar la tentación de demasiadas repeticiones temáticas, y más bien inducir mecanismos que permitan generar valor agregado, en tanto que se logre identificar una agenda común eurolatinoamericana en el tema de la nueva arquitectura financiera que alcance dar un paso más adelante de posiciones ya establecidas.

Todo el proceso de las Cumbres euro-latinoamericanas se enmarca en la idea de una “asociación estratégica”,<sup>110</sup> una fórmula que hasta la fecha no ha encontrado un nivel muy alto de concreción. De parte de la UE se concibe a las asociaciones estratégicas como un instrumento de fomentar las relaciones multilaterales a través de acuerdos bilaterales, idea central que se encuentra reflejada en la Estrategia Europea de Seguridad de 2003 y el informe sobre su implementación en 2008.<sup>111</sup> Enmarcado en la *Leitidee* de un “multilateralismo efectivo” se pretende construir una red de asociaciones bilaterales, que embocarían en un sistema de relaciones capaz de dar respuesta a los nuevos retos globales. No obstante, la realización de este planteamiento resulta difícil debido a los desequilibrios internos. Tomando como ejemplo el caso de Brasil se hace evidente que a nivel comercial varía

---

<sup>108</sup> Dunn, David H., "How useful is Summitry?", en Dunn, David H. (Ed.), *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Houndmills, Palgrave, 1996, pp. 247-268.

<sup>109</sup> Whitehead, Laurence y Alexandra Barahona de Brito (2005), “Las Cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿haciendo una montaña de un grano de arena?”, *América Latina Hoy*, Volumen 40, agosto, pp. 15-27, pp. 22 y ss.

<sup>110</sup> En el MEMO/09/ 426 del 30 de septiembre de 2009 la Comisión Europea resume estos 10 años de la siguiente manera: “Gracias a sus lazos históricos, culturales y económicos , pero también a su creciente convergencia de valores y principios, la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) son socios naturales que comparten un compromiso común con respecto a los derechos humanos, la democracia, la buena gobernanza, el multilateralismo y la cohesión social y que cooperan para lograr estos objetivos. Durante la última década, las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe se han fortalecido considerablemente con el apoyo y el firme compromiso, en especial, de la Comisión Europea. Desde la primera Cumbre de Río de Janeiro, en 1999, ambas regiones han cooperado en una agenda conjunta en varios foros birregionales, bilaterales, multilaterales y sectoriales sobre asuntos como la investigación, la ciencia y la tecnología y la cohesión social. Durante los últimos diez años, la Comisión Europea ha financiado más de 450 proyectos y programas por un importe superior a 3 000 millones de euros”, disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/09/426&format=HTML&aged=0&language=ES&guiLanguage=en>, fecha de acceso: 30-09-2009. Es de resaltar el nivel de autocomplacencia que profesa la CE en este texto.

<sup>111</sup> Los dos documentos pueden revisarse en: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=266&lang=en>, fecha de acceso: 23-09-2009.

considerablemente la importancia de la contraparte. Según el DG Trade de la Comisión Europea, la UE alcanzó un peso de 22,5% en el año 2009 para Brasil mientras que Brasil sólo llegó a representar el 2% (2,1% importaciones, 2% exportaciones) en el comercio de la UE.

Desde el punto de vista analítico, se puede identificar la ausencia de una definición precisa del concepto de “asociación estratégica”, que se ha vuelto moneda corriente en la política exterior europea con respecto a las diferentes regiones del mundo. Ante las deficiencias del oficialismo por definir este instrumento, aquí se concibe como “asociación” un ideal cultural que tiene como fin el diseño interno de una relación, el cual a su vez se basa en los mismos derechos y deberes para los sujetos participantes y se transforma en un entendimiento mutuo para la formación de la realidad. Es por esta vía que se hacen efectivos los “Leitbilder” que se han ido conformando en el proceso histórico. Las exigencias mutuas adquieren mayor importancia, en cuanto asumen un carácter de exclusividad de la relación y las formas de atención esperadas. La relación birregional entre Europa y América Latina no ha estado exenta de ello, cuando el entusiasmo de los ochenta cedió a un desencanto porque el intercambio no cumplió lo prometido. Si se añade que “estrategia” se concibe como el conjunto de acciones para aumentar la posición competitiva a través de la creación de potenciales de éxito con la definición clara de metas, se hace evidente, qué tan altas podrían ser las exigencias de una “asociación estratégica”. No es de sorprenderse que estas deliberaciones en cuanto a “asociaciones estratégicas” encuentren su origen en el mundo empresarial, el cual ha desarrollado un término semejante –el 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 las relaciones de competencia existentes. Se pretenden asegurar ventajas competitivas y realizar potenciales de éxito en esquemas conjuntos.<sup>112</sup>

La idea de una competencia cooperativa ha encontrado también cabida en la concepción de política exterior y ha sufrido una inflación para desembocar en “asociaciones estratégicas” de la UE con diferentes regiones y socios del mundo. Aunque estas asociaciones no se basan en un juego de suma cero, están sujetos a la ley de la decreciente utilidad marginal, de manera que un número demasiado grande de estas relaciones privilegiadas implica un crecimiento exponencial de los costos de coordinación. Así, hay que formular la pregunta si la mayoría de las asociaciones estratégicas convenidas por la UE puedan ser manejadas adecuadamente y correspondan con aquellas metas estructurales que articulan su calidad específica. A partir de los elementos señalados, pueden destacarse los siguientes elementos constitutivos para relaciones estratégicas:

- Una cooperación política congruente en ciertas áreas y con respecto a actores específicos
- animada por concepciones, metas e intenciones comunes, las cuales
- idealmente se basan en los mismos derechos y deberes
- y corresponden con reglas específicas de exclusividad

---

<sup>112</sup> Backhaus, K. y K. Piltz, „Strategische Allianzen – eine neue Form kooperativen Wettbewerbs“, en Backhaus, K. y K. Piltz (Eds.), *Strategische Allianzen*, Handelsblatt-Verlag, Düsseldorf, 1989, p. 2.

En lo que sigue, estos elementos sirven como referencia para una revisión de la relación birregional y los senderos asumidos en su construcción.

#### 4.1. *El alcance y la productividad de las Cumbres Euro-Latinoamericanas*

La evaluación de políticas públicas representa actualmente uno de los más importantes déficits de la ciencia política, con la excepción de las políticas de desarrollo y los respectivos programas y proyectos. A la hora de evaluar las estrategias y no solamente los roles que puedan asumir los diferentes actores,<sup>113</sup> los efectos intencionados y no-intencionados son muy difíciles de diferenciar. Aparte, habrá que distinguir el nivel declaratorio o comunicativo de la acción externa, ya que ha alcanzado una dimensión propia del quehacer internacional. En particular, habrá que colocar y diferenciar bien las –a veces competitivas– metas de la acción externa y encontrar indicadores de éxito empíricos para poder determinar los resultados.<sup>114</sup> Ante este telón de fondo, se ha optado por concentrarse en la evaluación del diseño de la concepción estratégica que motiva una acción política, lo que implica encontrar algunos criterios básicos para la valoración de la política exterior. Con esta finalidad, en lo que sigue se revisarán los temas, los formatos, la implementación y los efectos externos en la relación birregional entre Europa y América Latina y el Caribe.

##### 4.1.1. La innovación temática en las Cumbres: buscando las coincidencias

Revisando el punto de partida de las Cumbres Euro-Latinoamericanas hay que resaltar la amplitud de la agenda propuesta que llegó a plasmarse en Rio de Janeiro en un Plan de Acción de 59 prioridades. Esta extensa agenda no pudo servir de base para la conformación de un programa de cooperación, por lo cual los altos funcionarios en la reunión de Tuusula/Finlandia<sup>115</sup> optaron por recortarla. Este acuerdo puede tomarse como el núcleo de la asociación estratégica entre las partes, condensado por los representantes de la diplomacia birregional y de esta manera algo alejado del voluntarismo político empleado por los mismos presidentes en sus reuniones de cumbre.

---

<sup>113</sup> Por ejemplo, para el caso de las presidencias europeas: Adrian Scout y Sophie Vanhoonaker (2006), “Evaluation Presidencies of the Council of the EU – Revisiting Nice”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 44, pp. 1051-1077.

<sup>114</sup> Raymond, Gregory A., “Evaluation: A Neglected Task for the Comparative Study of Foreign Policy”, en Hermann, Charles F., Charles W. Kegley y James N. Rosenau (Eds.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Allen & Unwin, Boston, 1987, pp. 96-110.

<sup>115</sup> Prioridades estratégicas redefinidas en la reunión de Tuusula/Finlandia en noviembre de 1999 (disponible en: [http://europa.eu.int/comm/world/lac/frio\\_es.htm](http://europa.eu.int/comm/world/lac/frio_es.htm), fecha de acceso: 22-07-2006): 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.

En la interpretación de estas prioridades se hace patente la gran cantidad de temas que tratan de densificar las relaciones mutuas, mientras que el interés de ser percibido a nivel internacional como una nueva estructura de coordinación de acciones solamente se refleja en la prioridad No. 6 (fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala). Así, desde el inicio, la proyección internacional de las Cumbres euro-latinoamericanas estaba limitada por el hecho de que ni América Latina dispone de capacidades suficientes para la coordinación de sus políticas exteriores<sup>116</sup> ni la UE funge como actor único en muchos de los espacios multilaterales. Por tanto, no se pudo esperar una relación preferencial entre las dos regiones e iniciativas globales (o sea en una votación conjunta en el pleno de la ONU o en el uso de la mayoría euro-latinoamericana en el FMI o el Banco Mundial) para lograr un mayor impacto de posiciones conjuntas a nivel internacional. La ausencia de una concreción práctica, perceptible para terceros en el ámbito internacional,<sup>117</sup> ha demostrado ser una dimensión no accesible para las partes en el afán de hacer más factible tal asociación estratégica.

En su lugar, se optó por una productividad de las Cumbres en cuanto al abarcamiento de nuevas temáticas hacia adentro de la relación birregional. En este sentido, la productividad fue alta, ya que se asignó a cada Cumbre un nuevo tema y se designaron nuevos instrumentos o programas para tal efecto.<sup>118</sup> Por tanto, la dinámica de la asociación estratégica consistió más bien en buscar y poner de relieve las coincidencias de posturas políticas y dirigir la atención a aquellos espacios en los cuales realmente parecía ser factible una política conjunta. A tal orientación le habría correspondido una mayor restricción y concentración en la agenda para poder hacer efectivos el intercambio, la cooperación y el diálogo. Sin embargo, también las Cumbres siguieron la tradición intrínseca de largas declaraciones sobre una amplia gama de temáticas sin lograr una concentración en los ejes centrales de debate. No sorprende entonces que las declaraciones conjuntas estén repitiendo acuerdos logrados en encuentros mundiales de las Naciones Unidas, tratando de evitar por esta vía altos costos de negociación y debate. Sin embargo, el efecto de esta lógica para el avance de la asociación estratégica fue negativo: Ya que los presidentes terminaron reelaborando los consensos existentes, indujeron la relación euro-latinoamericana a una dinámica poco innovadora y poco dada a evacuar diferencias. La política birregional en las Cumbres se limitó a crecer y reeditar consensos, pero no logró dar el paso a la administración de conflictos existentes entre las dos regiones, como p. ej. el tema de las drogas, en aquel entonces el conflicto bananero, la agenda migratoria, etc.

A pesar de la alta capacidad de innovación temática de las Cumbres, se presentaron de la forma más inaudita los déficits conocidos de este tipo de diplomacia, que han sido descritos como “multilateralismo ad hoc”<sup>119</sup>, por tener efectos que entorpecen el desarrollo de la relación birregional. En la dinámica de las Cumbres, la ausencia de un proceso continuo para el desarrollo de posiciones comunes contrastó con medidas cortoplacistas impulsadas por la iniciativa presidencial, que a veces roza solamente la superficie. De allí se genera la tendencia de buscar efectos mediáticos y no un esquema de profundizar la relaciones birregionales.

---

<sup>116</sup> Solamente hay que recordar el pobre funcionamiento del Grupo de Río

<sup>117</sup> Porfirio Muñoz Ledo (2005): „Lecciones de la Cumbre de Guadalajara“, en: Celare (ed.), *De Guadalajara a Viena –hacia una cumbre nueva*, CELARE, Santiago, pp. 79-88, p. 81.

<sup>118</sup> Günther Maihold (2007), “Más allá del interregionalismo. El futuro de las relaciones entre Europa y América Latina”, *Foro Internacional*, Vol. 47; Nº 188, pp. 269-299

<sup>119</sup> Francisco Rojas Aravena, “Las Cumbres Iberoamericanas y los retos de la Diplomacia de Cumbres”, en Arrenal, Celestino del (Coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y Desafíos*, Fundación Carolina, Madrid, 2005, pp. 47-72.

Una comparación de los compromisos que tienen que asumir los Jefes de Estado y Gobierno de Europa y América Latina en cuanto a citas presidenciales, delinea los defectos a más largo plazo de esta modalidad de hacer política internacional: existe una sobrecarga de las agendas presidenciales y sus agendas temáticas. Por consiguiente, sería conveniente poner en agenda la participación de la parte latinoamericana en al menos las siguientes cumbres:

- a) las de acuerdos subregionales de la región a la que pertenecen
- b) las de acuerdos subregionales en las que tiene acuerdos de asociación
- c) las cumbres iberoamericanas
- d) las cumbres del grupo de Río
- e) otras cumbres específicas como en el caso de Chile, Méjico y Perú las cumbres de la cooperación económica de Asia Pacífico (APEC)<sup>120</sup> o las Cumbres entre la UNASUR y África o la UNASUR y los países Árabes.

La misma situación existe en la UE. Así, en 2006, el Consejo Europeo, en este caso la troika, realizaron 197 diálogos políticos de alto nivel con terceros países, entre éstos 18 cumbres, 64 a nivel de ministros de relaciones exteriores, además de 25 en el contexto de consejos de asociación y cooperación, 18 manejados por los directores políticos y 74 a nivel de los oficiales superiores. A ello se suma la celebración de 127 encuentros de expertos, lo cual pone de relieve, que con se ha llegado a los límites en la realización de una política regional e internacional con un cierto nivel de consistencia y la posibilidad de generar innovaciones temáticas. Es por ello que se debe aspirar a la densificación de agendas compatibles, sin la necesaria expansión de la capacidad de tratar heterogeneidades internas y administrar conflictos específicos.<sup>121</sup> La sobrecarga de las agendas oficiales y la falta de continuidad en la acción política y diplomática son menos ostensibles a primera vista, pero tienen efectos negativos a más largo plazo.

Además, algunos presidentes latinoamericanos tratan de servir a diferentes audiencias regionales y mundiales: a raíz de los intereses de los mandatarios de Bolivia, Cuba y Venezuela de participar no solamente en la cumbre oficial sino también atender un público alternativo y mediático, ellos han decidido establecer su propia presencia en las cumbres alternativas. Esto significa, a su vez, que la parte europea tiene que discurrir acerca de las vías más efectivas para organizar el trabajo en el marco de la diplomacia de cumbre, ya que se ha establecido una política de dos espacios y agenda doble, que ha estado desvirtuando y deslegitimando las deliberaciones del mismo proceso de cumbres. De esta forma, los acuerdos están perdiendo su carácter vinculante y se prestan a lecturas y reinterpretaciones contradictorias. Si no se desea fomentar esa tendencia, habrá que insistir en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por las partes y diseñar vías muy concretas y vinculantes para su ejecución. Sin embargo, la

---

<sup>120</sup> Rojas Aravena, Francisco, *La integración regional. Un proyecto político estratégico*, FLACSO, San José, 2007, p. 21.

<sup>121</sup> Así el presidente venezolano Hugo Chávez afirmó “que las cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC) son ‘un callejón sin salida’” (*ABC*, 18.05.2002) mientras que su colega colombiano Álvaro Uribe afirmó que “...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” (*La Prensa*, Nicaragua, 4 de noviembre del 2005).

limitada conexión que existe entre la Cumbre “Oficial” y la Cumbre Alternativa aumenta la proliferación temática y desdibuja de entrada los esfuerzos por compactar la agenda y concentrar los debates sobre ejes estratégicos.

#### 4.1.2. Limitada capacidad de implementación

Ya son legión las críticas con respecto a la falta de seguimiento de los acuerdos de las Cumbres. La Diplomacia de Cumbres se ha visto perjudicada por su alto nivel declaratorio y el compromiso limitado en cuanto a la implementación de los acuerdos alcanzados. Es indispensable encontrar una estructura ejecutiva birregional de las Cumbres para que se puedan realizar las declaraciones firmadas. Hasta la fecha es solamente la Comisión Europea la que funge de alguna manera como instancia de implementación, lo cual representa un procedimiento unilateral. Por lo tanto, en el proceso “entre-Cumbres” debería haber una propuesta común de América Latina y el Caribe para ejecutar las decisiones y acuerdos a través de una instancia euro-latinoamericana o una coordinación más efectiva por la parte latinoamericana. Un punto de referencia podría ser la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), aunque ésta parece asumir un papel mucho más político que de ejecución y solamente puede hablar para los países hispanohablantes sin tener esquemas operativos para cubrir los países caribeños.

El propósito de fortalecer la dimensión ejecutiva podría desembocar en un esquema de “Troika doble”, nombrando una parte la UE y la otra los estados de América Latina y el Caribe. Un elemento central podría consistir en un fortalecimiento de los *procesos pre-cumbre*: El proceso pre-Cumbre para las Cumbres de Viena, Lima y Madrid estaba marcado por la ampliación de espacios muy diferenciados de preparación. Mientras que en el caso de Viena se registraba la concurrencia masiva a los eventos paralelos y preparativos con unas 10 conferencias pre-Cumbre organizadas tanto por la Comisión Europea, el Parlamento Europeo, los países miembros y las organizaciones de la sociedad civil, en el caso de Lima<sup>122</sup> y Madrid<sup>123</sup> el proceso lucía más consistente, tratando de conformar elementos para el debate en la Cumbre.

Lamentablemente, hasta la fecha, este proceso es muy informal y poco transparente en cuanto a los participantes convocados y no queda ligado a la toma de decisiones de la Cumbre. Por tanto, será indispensable en el futuro encontrar algún cauce para estas reuniones con la finalidad de que se conecten de manera más visible con las deliberaciones de los mismos dignatarios. La celebración del 1º Foro de Negocios euro-latinoamericano y de una Cumbre alternativa (“Encuentro social enlazando alternativas”) en Viena encontraron su continuación en Lima, aunque con mucho menos cobertura mediática e impacto. En la “Cumbre de los Pueblos” que se reunió en Lima bajo el lema “Enlazando Alternativas 3” se hizo patente de nuevo la distancia entre los actores sociales allí reunidos y la agenda de los presidentes, sin de que se pudieran identificar puentes entre los dos procesos de cumbres. En cuanto a las Cumbres Empresariales se percibe el deseo de la parte patronal por encontrar

---

<sup>122</sup> Maihold, Günther, “La Cumbre de Lima: Valoración y futuro de las relaciones Unión Europea-América Latina y Caribe”, en Fundación EuroAmérica (ed.), *Cohesión Social y Cooperación Europea. IV Seminario Unión Europea – América Latina*, Madrid, 2008, pp. 51-64.

<sup>123</sup> La Cumbre de Madrid 2010 que coincidió con la presidencia rotativa española después de la puesta en vigor del Tratado de Lisboa, estaba marcada por la búsqueda de un nuevo equilibrio entre el nuevo Presidente del Consejo y la Presidencia rotativa.

sistemas de seguimiento no solamente hacia adentro del propio proceso de Cumbres, sino también en consonancia con el mismo déficit diagnosticado a nivel de la Cumbre Presidencial.

#### 4.1.3. Formato y organización: Posibilidades y límites

La modalidad de diálogo establecida a través de Cumbres presidenciales en las relaciones euro-latinoamericanas desde su inicio en Río (1999) es de suma importancia para poder valorar adecuadamente los alcances del entendimiento y de la cooperación entre las dos regiones. El diálogo político en las Cumbres, como evento central, está ensombreciendo a las demás reuniones ministeriales, de la troika europea con sus contrapartes latinoamericanas y las diferentes negociaciones que se están desarrollando con los subgrupos o estados nacionales. Sin embargo, las Cumbres han adquirido tan alto grado de notoriedad que la escenificación política se ha convertido en el elemento central, debido en gran parte a la expansión del número de participantes,<sup>124</sup> lo cual implicó inmediatamente la pérdida de “intimidad” entre los mismos presidentes. Apenas logran entablar conversaciones bilaterales y en la misma Cumbre ha habido que recurrir a la formación de grupos de trabajos (paralelos), una modalidad que por primera vez había sido practicada en la cumbre de 2004 que tuvo lugar en Guadalajara.<sup>125</sup> Desde entonces se está utilizando este formato para permitir que los presidentes y jefes de Gobierno estén en condiciones de entablar intercambios directos, aunque estas conversiones no encuentran un reflejo correspondiente en las declaraciones finales. Más bien, se ha generado la impresión de parte de algunos Jefes de Estado de asistir a encuentros que no logran cuajar resultados tangibles y acuerdos innovadores. Habrá que revisar, por lo tanto, cuáles podrían ser los formatos y las modalidades organizativas oportunas para elaborar objetivos comunes, líneas directrices claras, calendarios y criterios de evaluación pertinentes, para aumentar la capacidad de vinculación entre diálogos y resultados, por un lado, e iniciativa presidencial y diplomacia tradicional, por el otro. El acompañamiento de la Diplomacia de Cumbres por los trabajos de la Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana (Eurolat) y la (aún pendiente por institucionalizar) iniciativa por una Fundación Eurolatinoamericana<sup>126</sup> podrían aumentar la presión de tomar en cuenta las opiniones vertidas por parte de otros actores, más allá del espacio gubernamental y transmitir así a las Cumbres una dinámica diferente. Que la Comunicación de la Comisión Europea del 30 de septiembre de 2009 con el título “UE-América Latina: Una asociación de actores globales”<sup>127</sup> y la Declaración Final de Madrid 2010 hayan retomado este elemento, es motivo de muchas expectativas sobre el funcionamiento de esta Fundación.

Este dilema sólo se puede solucionar con el establecimiento de vías institucionales vinculantes para las partes incluyendo formatos de mayor alcance para la preparación de las

---

<sup>124</sup> Con más de 60 presidentes o jefes de gobierno reunidos se alcanza casi un tercio de todos los estados registrados ante las Naciones Unidas.

<sup>125</sup> Günther Maihold, “Las relaciones entre Europa y América Latina: en búsqueda de nuevos agendas y formatos”, en Malamud, Carlos Malamud, Paul Isbell y Concha Tejedor (Eds.), Anuario Iberoamericano 2007, Real Instituto Elcano/EFE/Ed. Piramide, Madrid, 2007, pp. 79-91

<sup>126</sup> *Declaración de Lima, Quinta Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea*, (2008), disponible en: <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/lac/docs/declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/lac/docs/declaration_es.pdf)>, fecha de acceso: 15-09-08, p. 17. Maihold, Günther y Francisco Rojas Aravena, *Propuesta para el funcionamiento de la Fundación Euro-Latinoamericana*, Berlín/San José, 2009.

<sup>127</sup> Disponible en: <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/09/1385&format=PDF&aged=0&language=ES> (consultado 16 de diciembre de 2010).

Cumbres y la respectiva implementación. Así, el “evento Cumbre” podría sostenerse en un proceso anterior de mayor elaboración entre las partes (no solamente desde el ámbito gubernamental sino también social), lo cual permitiría a los presidentes poder colocarse sobre los fundamentos elaborados con anterioridad. Aunque para los estados latinoamericanos puedan detectarse posturas de defensa de la soberanía considerados exagerados o superados desde la perspectiva europea, habrá que iniciar la discusión sobre nuevos formatos de interrelación, por ejemplo en el sentido del método de convento,<sup>128</sup> que reúne tanto funcionarios parlamentarios como personalidades libres para la preparación de decisiones y reforma de la diplomacia de cumbres. Más allá de rutinas diplomáticas y foros abiertos se podría tejer una red de la relaciones euro-latinoamericanas y ampliar las relaciones a un esquema más democrático y consensual que la actual Diplomacia de Cumbres. Por esta vía podría lograrse una mayor confluencia de intereses preparativos a las Cumbres y lograr al mismo tiempo descongestionar la apretada agenda de los presidentes con un turno bienal de encuentros de Cumbre, abriendo un intervalo de tres años. Al mismo tiempo, podrían darse mecanismos para un trabajo más estratégico de la Comisión Europea y una posible contraparte latinoamericana, para hacer efectivos acuerdos de los eventos cumbre.

Es sólo sobre esta base ampliada que podrá generarse una nueva dinámica alimentada por la función de redes y sustituir las viejas *constituencies*. Será esencial para el éxito de este método que se logren inducir nuevas constelaciones de intereses y procedimientos de negociación. Como bien demuestra 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, que los gobiernos debieran renunciar a su clásico monopolio de representación en negociaciones internacionales para allanar el paso a la inducción de consensos con mayor alcance y profundidad.

#### 4.1.4. La función orientadora de las Cumbres

La visión estadocéntrica de la diplomacia de cumbres señala un reto tradicional para la relación eurolatinoamericana, porque habrá que considerar la inclusión de un mayor número de actores e intereses en los futuros encuentros preparativos birregionales. Por un lado, esta apertura puede alimentarse de una mayor presión para lograr acuerdos y mantener a flote la relación preferencial entre las partes; por el otro lado, habrá que considerar que el modelo burocrático del manejo de la relación euro-latinoamericano ya no está en condiciones de abarcar las dinámicas de este vínculo. Por lo tanto, habrá que incluir mecanismos con capacidad de establecer una continuidad del pensamiento expresado en las reuniones sectoriales y monotemáticas con la inclusión de los grupos de la así llamada “sociedad civil”.

Por lo tanto, las dos partes tendrán que encontrar nuevas formas de relacionar las diferentes dinámicas entre el proceso político y las iniciativas de los actores sociales. En el caso contrario, la Diplomacia de Cumbres está corriendo el riesgo de ser rebasada por un momento clave para el futuro desarrollo de las relaciones euro-latinoamericanas: la ausencia de un esquema adecuado para la participación de la sociedad civil en el desarrollo económico y los procesos de cooperación o de diálogo político. Es justamente esta dimensión de una mayor densidad y horizontalidad del intercambio entre Europa y América Latina la que podría ser una

---

<sup>128</sup> Göler, Daniel y Helmut Marhold (2003), “Die Konventsmethode”, *Integration*, Vol. 26, No. 4, pp. 317-330.

solución para menguar el creciente desinterés entre Europa y América Latina. En este espacio habrá que encontrar un mayor esfuerzo de acercar el proceso de Cumbres con la dinámica civil, por ejemplo a través de foros multitemáticos que puedan servir como preparatorios para las Cumbres. Tal método permitiría espaciar más la celebración de las Cumbres y descongestionar de tal manera la agenda de los mandatarios.

#### 4.1.5. Limitados efectos sobre el sistema internacional a causa de las asimetrías

La creciente conflictividad intra-latinoamericana<sup>129</sup> es un elemento que limita considerablemente un mayor impacto del proceso de las Cumbres Euro-latinoamericanas sobre la política internacional. Las fuerzas centrífugas del sub-continente latinoamericano y caribeño<sup>130</sup>, al igual que el creciente desinterés de poderes importantes europeos en el proceso euro-latinoamericano<sup>131</sup> ensombrecen el potencial que podrían proyectar estas cumbres en el quehacer en la política internacional. Desde entonces se hizo patente que no sólo el formato actual está encontrando sus límites de atracción para los líderes de las dos regiones sino también su productividad intrínseca.<sup>132</sup> Es por ello que ha surgido el llamado por introducir cambios en el formato, lo cual implicaría de cierta manera la ruptura con el concepto del interregionalismo que correspondió a la década de los años noventa.<sup>133</sup> Como mencionamos antes, ya quedó en evidencia que Colombia y Perú lograron un avance más rápido de sus negociaciones del acuerdo de asociación con la UE, mientras que Bolivia y Ecuador renunciaron a una negociación conjunta y podrán –si sus condiciones nacionales lo permiten– unirse posteriormente al Acuerdo.<sup>134</sup> Las maniobras de Venezuela de salirse de la CAN e integrarse (todavía incompletamente) por vía de una integración “verdadera” en un “nuevo MERCOSUR”,<sup>135</sup> junto con el creciente desinterés de la población latinoamericana frente a las ofertas integracionistas, podría afectar también la relación euro-latinoamericana, ya que la misma UE podría dudar de la seriedad con la que están actuando algunos gobiernos latinoamericanos y poner en duda las bases de la más reciente comunicación de la Comisión Europea, que habla de “actores globales” en la asociación.

El reducido compromiso con el tipo de integración que la misma UE está promoviendo se hizo evidente con la crítica a la década llamada “neoliberal” por parte de los gobiernos de la

---

<sup>129</sup> Sanahuja, José Antonio (2008), “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, ICEI (Paper 07), Madrid.

<sup>130</sup> Günther Maihold, “La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana”, Real Instituto Elcano (ARI Nr. 58), 2008; y Carlos Malamud, “La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina”, Real Instituto Elcano (ARI Nr. 98), 2010.

<sup>131</sup> Así la canciller alemana Angela Merkel y el presidente francés Sarkozy participaron solamente por cortas instancias en la Cumbre de Madrid, Gran Bretaña brillaba con la ausencia absoluta de su primer ministro.

<sup>132</sup> Maihold, Günther (2010), “La productividad del proceso de Cumbres eurolatinoamericanas. Una evaluación a diez años de Río”, en Caetano, Gerardo (Coord.), *Las negociaciones entre América Latina y el Caribe con la Unión Europea. Posibilidades e incertidumbres en el 2010*, CEFIR, Montevideo, pp. 21-59.

<sup>133</sup> Arenal, Celesino del, “Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?”, Real Instituto Elcano (ARI 36), 2009.

<sup>134</sup> Ayuso, Anna (2009), “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 85-86, pp. 185-209, p.196. Y Maihold, Günther, “La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana”, Real Instituto Elcano (ARI No. 58), 2008.

<sup>135</sup> Carlos Malamud, “La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional (2ª parte): su impacto en Mercosur”, Real Instituto Elcano (ARI Nº 63) 2006.

“Nueva Izquierda” latinoamericana.<sup>136</sup> Así, se han abierto debates sobre el futuro de los esquemas integracionistas prevaecientes en la región y el papel global de muchos de los países que la integran. El regionalismo abierto y la integración en el mercado mundial<sup>137</sup> encuentran un amplio rechazo; las distancias iniciales frente a este proyecto han desembocado en duras críticas por un balance negativo en cuanto al desarrollo social y la mejora de las condiciones de vida de la ciudadanía. Ante este panorama se prometen mejores resultados desde una integración alternativa, que toma como norte de su desarrollo la ampliación de los mercados internos con base en la integración de infraestructuras físicas y la cooperación entre las empresas estatales en sectores estratégicos como el petróleo, el gas, la energía nuclear y eléctrica.<sup>138</sup>

No obstante, ante las posturas asumidas por la mayoría de los dignatarios de la región. la preocupación de los gobernantes europeos que la Cumbre de Lima (2008) podría convertirse en el punto de partida, con base en las declaraciones del presidente de Venezuela, de una tónica anti-integracionista y anti-globalizadora (en cuanto al concepto del libre mercado) no se hizo realidad. En aquel entonces, la Cumbre paralela proporcionó el escenario oportuno para que se virtieran tales conceptos ante un público que recibió con ovaciones a los dignatarios de la “nueva corriente” en América Latina. En sus discursos brillaban las acusaciones de “estructuras coloniales”, “del imperio neoliberal” o de la “falta de moral” de la UE.

Sin embargo, el panorama de la integración latinoamericana es más bien oscuro para el punto de vista europeo: Actualmente, se puede detectar una sobreoferta de esquemas integracionistas, “con una prácticamente nula coordinación de iniciativas entre las instancias que involucran a una misma región, y entre las distintas regiones”.<sup>139</sup> Añadida la situación de un bajo nivel institucional de estos viejos y nuevos esquemas que tienen la potencialidad de crear incompatibilidades y competencias se genera una condición complicada que podría hacer temer que América Latina es una región “sin sentido estratégico”. La misma temática de la reunión presidencial de Lima en 2008 reflejaba los desencuentros transatlánticos, ya que trataba, por un lado, el área de pobreza, desigualdad e inclusión -a propuesta de la delegación de América Latina y del Caribe- y el desarrollo sostenible, medioambiente, cambio climático y energía -de interés especial de la UE- ha deparado grandes dificultades por encontrar un denominador común. Aunque a primera vista, en la declaración de Lima ha alcanzado un papel central el tema de la crisis de alimentación como un problema transversal a los ejes temáticos por debatir, resalta mucho más el interés articulado de los países latinoamericanos por encontrar un nuevo esquema de relacionarse con la UE.

En casi todos los acuerdos temáticos se percibe el interés de esclarecer la heterogeneidad de las situaciones nacionales en el subcontinente y pedir que la UE tome en

---

<sup>136</sup> Sigo aquí al concepto de libro de César A. Rodríguez Garavito, Patrick S. Barrett y Daniel Chavez (Eds.), *La nueva izquierda en América Latina. Sus orígenes y trayectoria futura*, Ed. Norma, Bogotá, 2005.

<sup>137</sup> Garibay, David, “Un análisis político de la integración en América: entre estrategias nacionales y contextos hemisféricos”, en Rousseau, Isabelle (Comp.), *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, El Colegio de México, México, 2006, pp. 23-44.

<sup>138</sup> Hay que destacar que este modelo de la integración alternativa no es el único presente en la región, ya que especialmente en América del Norte se plantean conceptos de integración continental de mercados energéticos bajo el concepto de mercado abierto; véase al respecto Philippe Faucher y Sarah-Myriam Martin-Brûlé, “Integración continental de los mercados energéticos”, en Rousseau, Isabelle (Comp.), *¿Hacia la integración de los mercados petroleros en América?*, El Colegio de México, México, 2006, pp. 71-105.

<sup>139</sup> Rojas Aravena, Francisco, *La integración regional. Un proyecto político estratégico*, FLACSO, San José, 2007, p. 21.

consideración estas diferencias. Por parte de la UE se puede percibir una cierta fatiga de una tendencia hacia la multiplicación de interlocutores en la región, lo cual –en esta interpretación– limita las capacidades de América Latina de cumplir con el papel de un “actor global” reforzando la preferencia por una asociación estratégica con Brasil que ha asumido este reto con seriedad.

Aparte, hay que señalar un elemento estructural que impide un avance de la productividad de las Cumbres: las asimetrías.<sup>140</sup> Desde la Cumbre de Guadalajara (2004), el concepto de la cohesión social ha estado presente en las cumbres presidenciales por insistencia de la parte europea. Este tema, que llevó finalmente a un programa manejado por la UE llamado EuroSocial con una dotación de 18 millones de Euros en los últimos tres años sigue vigente en los debates y encuentros ministeriales de las dos regiones, pero con una orientación diferente. En Europa, el concepto ha sido casi exclusivamente procesado a cara de grandes desigualdades de sus sociedades, mientras que en el contexto de América Latina ha apuntado fundamentalmente a una acentuación de las disparidades entre países y regiones.<sup>141</sup> Por lo tanto, la “dimensión europea” de la cohesión social no se refleja en la intención política de la Comisión Europea por dar un mensaje a las contrapartes latinoamericanas de enfocar más la distribución económica en sus países. Se espera de ellos mayores compromisos por trabajar el tema de la equidad social. Sin embargo, los mismos gobernantes latinoamericanos en sus declaraciones siempre insisten mucho más en un mayor nivel de compromiso de la UE para ofrecer no solamente un intercambio de experiencias en cuanto a programas exitosos en el desarrollo social, sino también en recursos que podrían estar disponibles para manejar las actividades con respecto a la desigualdad y la pobreza.

Esta diferencia en la percepción y el manejo políticos del tema ha entorpecido el avance del debate. Desde la Cumbre de Lima, los debates promovidos por los gobernantes latinoamericanos han cambiado de tonalidad: Se habló menos de la cohesión y más de las asimetrías. De tal manera, el debate actual latinoamericano se está desarrollando más en términos de la experiencia europea,<sup>142</sup> en tanto que se están vislumbrando con mayor claridad los problemas de generar una convergencia entre los países latinoamericanos y encontrar una interlocución con “representatividad y un mínimo de institucionalidad”.<sup>143</sup> Las especificidades de cada uno de los países se reflejan en la intención de lograr una mayor flexibilidad de la UE en las negociaciones con sus contrapartes latinoamericanos. Este debate se encuentra no solamente presente en el espacio andino, sino también en las negociaciones con el SICA, especialmente después del golpe en Honduras (2009).

El debate sobre la productividad de las Cumbres eurolatinoamericanas en los niveles aquí reseñados ha llevado a los siguientes resultados: En cuanto a su contenido, “las declaraciones finales de sus Cumbres demuestran que su agenda no tiene límites”,<sup>144</sup> lo cual

---

<sup>140</sup> Jorge Valdéz Carrillo (2008), “La Diplomacia de las Cumbres”. En: Manuel Alcántara/María Salvadora Ortiz(coord.): Relaciones entre América Latina y Europa: balance y perspectivas, pp. 157-194, p. 159) sostiene que por lo menos teóricamente “las cumbres como forma de acción internacional hacen posible... poner de lado las asimetrías, al apoyarse en reglas de juego tácitamente aceptadas entre los participantes un espejismo, especialmente en las cumbres periódicas”.

<sup>141</sup> Edmundo Jarquín (2007), “¿De qué cohesión social hablamos?”, *Quorum*, 18, pp. 28-34, p. 30.

<sup>142</sup> Sanahuja, José Antonio (2008), “La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima”, ICEI (Paper 07).

<sup>143</sup> Ayuso, Anna (2009), “Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana”, *Revista CIDOB d’Afers Internacionals*, No. 85-86, pp. 185-209, p. 205.

<sup>144</sup> Op. cit. Freres (2007), “¿Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar”. En: Christian

garantiza mucha innovación temática, pero encuentra sus límites en la capacidad de seguimiento. A pesar de la inclusión de un mecanismo de seguimiento en la Declaración de Lima no se llegó a concretar en una estructura permanente esta tarea,<sup>145</sup> con la consecuencia que 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<sup>146</sup> y en el marco del COLAT (Comité de América Latina), el grupo de trabajo del Consejo de la UE. Si, por un lado, se ha detectado “el exceso de retórica y la escasez de recursos para cumplir los compromisos”,<sup>147</sup> por el otro, hay que tener presente las limitaciones de formato y de impacto en las propias sociedades y el ámbito internacional de este tipo de Cumbres. La corta historia de cada una de ellas es reflejo de un creciente malestar con una acción externa que viene reduciéndose a un “gesto mediático” sin cumplir la función de culminar el proceso de diálogo entre las sociedades en Europa y América Latina. Por lo tanto, se vuelve central la necesidad de lograr una mayor integración de las Cumbres en los procesos diferentes que se encuentran en marcha entre la UE y América Latina.

“Cosechar las frutas antes que estén maduras” es la gran crítica que se levanta por parte de la diplomacia tradicional ante la diplomacia ejecutiva de los Presidentes.<sup>148</sup> Esta politización de la diplomacia no parece ser una tendencia pasajera sino que más bien se ha convertido en normalidad en una amplia gama de procesos regionales. Si esta nueva realidad produce, en efecto, mejores resultados, serviría como punto de debate, especialmente desde una perspectiva de aumentar el peso de las dos regiones en la política internacional. Al parecer, en la misma UE hay duda de si este formato realmente es capaz de realzar la presencia de América Latina en la política internacional. Un criterio oportuno para su valoración sería, si la cooperación política transatlántica ha tenido un efecto orientador para los demás actores internacionales, que estarían deduciendo del proceso de Cumbres entre la UE y América Latina la conformación de una nueva estructura de política internacional, la cual implicaría un ajuste para sus propias políticas. Hasta la fecha, tal efecto no ha sido demostrado sino que la relación eurolatinoamericana está más bien mirando “hacia adentro” con un creciente peligro de un “ensimismamiento” y una dinámica autoreferencial. Si no se inserta en un proceso que la engloba y en las dinámicas propias de la red de lazos existentes entre las dos regiones, la diplomacia de cumbres aumenta esta tendencia.

Existe el peligro real de un fracaso de la asociación estratégica entre la UE y América Latina, ya que no se han podido establecer las características de ésta con base en una regla de exclusividad: Los instrumentos y sus contenidos no representan la singularidad, en comparación con las demás regiones del mundo en cuanto al nivel de entendimiento existente entre las sociedades respectivas. En este sentido, las cumbres no están a la altura de las

---

Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer, José Antonio Sanahuja, (editores): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pp. 89-114, p. 97.

<sup>145</sup> Ayuso, Anna (2009), "Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana", *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 85-86, pp. 185-209, p. 204.

<sup>146</sup> Christian Freres (2007), "¿Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar". En: Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer, José Antonio Sanahuja, (editores): *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pp. 89-114, p. 99.

<sup>147</sup> Whitehead, Laurence y Alexandra Barahona de Brito (2005), "Las Cumbres mundiales y sus versiones latinoamericanas: ¿haciendo una montaña de un grano de arena?", *América Latina Hoy*, Volumen 40, agosto, pp. 15-27,

<sup>148</sup> Goldstein, Erik (1996), "The Origins of Summit Diplomacy", en Dunn, David H. (Ed.), *Diplomacy at the Highest Level. The Evolution of International Summitry*, Palgrave, Houndmills, pp. 23-37, p.35.

sociedades. Mientras que no se logre avanzar hacia un adecuado nivel de reflejar este potencial en lo político, la estructura de la cooperación va a tener resultados poco tangibles y sin consecuencias para los demás actores internacionales. Así, la diplomacia de cumbres en la relación euro-latinoamericana podría desembocar en los efectos mediáticos, meros actos protocolarios que se repiten periódicamente. Aunque se toma en cuenta que tanto la UE como América Latina son “actores políticos en construcción”,<sup>149</sup> sigue presente la duda hasta dónde estas Cumbres tienen una incidencia sobre las relaciones transatlánticas. Si uno de los principales sentidos de las Cumbres UE/ALC es que son instancias impulsoras del proceso de Asociación, que van marcando hitos y nuevos compromisos en este camino común, hay que evitar que caigan en dinámicas nutridas de “una visión derrotista o del predominio de la inercia”.<sup>150</sup> Los costes políticos podrían ser altos, por lo cual las Cumbres deben cambiar de rumbo para aumentar su eficacia al englobarlas en estructuras operativas que puedan dar sustento a los procesos que se desea incentivar.

## 5. Los retos futuros

Este balance de los resultados, alcances y límites de las cumbres ha señalado su utilidad pero también los enormes retos que afrontan. Quedan muchos temas por debatir y estructuras por reformar para convertir la diplomacia presidencial en una nueva dinámica a favor del desarrollo de una institucionalidad activa entre el Atlántico Norte y Sur. Entre ellos, destaca el desafío de cómo lograr la transformación de los consensos declarados en acuerdos vinculantes, una tarea nada fácil ante la cantidad de mandatos definidos en las diferentes cumbres. El peligro de la superposición de acuerdos en los diferentes espacios regionales y las dificultades de coordinación entre éstos ha ido creciendo con la proliferación de nuevos formatos de integración.

Las Cumbres afrontan otros dos importantes desafíos: primero, concentrar la agenda y el formato y, segundo, definir mecanismos de coordinación o incluso fusionarse con las Cumbres Iberoamericanas. Fue durante la presidencia española y de cara a la Cumbre de Madrid que se lanzó la propuesta de globalizar las Cumbres. Según el Presidente de Gobierno, José Luis Rodríguez Zapatero, “Europa y América Latina juntos son una gran potencia que está fundada en valores de orden internacional”. En principio, tiene sentido percibir a América Latina como un socio “a la misma altura” y no desde una perspectiva de donante como lo ha hecho y sigue haciendo la UE.

Sin embargo, concertar posiciones internacionales en temas delicados como la liberalización comercial, la reforma del sistema financiero internacional o del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas requiere primero consensuar posiciones en cada región. Es difícil imaginarse que América Latina y la UE en su conjunto lleguen a concertar sus intereses incluso en ámbitos menos controvertidos como son el medio ambiente o la seguridad energética. Sin embargo, foros como el G-20 abren la posibilidad de una mayor concertación de intereses entre parte de la UE y América Latina.

---

<sup>149</sup> Torrent, Ramon, “Repensar las Cumbres Unión Europea-América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales”, Real Instituto Elcano (ARI No. 97), 2005.

<sup>150</sup> Peña, Felix, “Una relación proyectada hacia el futuro. Reflexiones sobre la Cumbre de Viena desde la perspectiva del Mercosur”, en Noneyto, José María y Patricia Argerey (Comps.), *Europa y América Latina. El otro diálogo transatlántico*, Universidad San Pablo, Madrid/San Pablo, 2006, pp. 17-30.

En cuanto a la coordinación entre las dos Cumbres europeo-latinoamericana e iberoamericana ya se ha producido un acercamiento, puesto que la Comisión Europea y la SEGIB firmaron un acuerdo interinstitucional y la Cumbre de Madrid reflejó el mismo tema principal (ciencia y tecnología) que también había dominado en la previa Cumbre Iberoamericana. A partir de esta cooperación incipiente hay que desarrollar una mayor creatividad para coordinar las agendas y programas de cooperación, sobre todo en el ámbito de la cohesión social que ha concentrado gran parte de los fondos destinados en el seno del sistema euro-latinoamericano e iberoamericano.

Finalmente, un reto clave es cómo compaginar el bilateralismo con el interregionalismo. Aunque la UE esté empeñado en proyectarse a sí mismo y su modelo de “interregionalismo complejo”<sup>151</sup> hacia la región, sin haber recibido respuestas que se estén conformado con este diseño, se puede prever que la apuesta por la bilateralidad no vaya a desaparecer, más bien podría tomar más protagonismo. A tal desarrollo contribuye que los Estados miembros de la UE siguen jugando la tarjeta bilateral, aunque con menos instrumentos a la mano para hacerlo de una manera efectiva. Por otro lado, hasta la fecha, las secuelas del Tratado de Lisboa no se han hecho sentir en tal sentido que en este momento se pudiese concluir que se hayan originado nuevas dinámicas desde Bruselas. Más bien es desde la misma América Latina y por parte de los Estados miembros que han surgido expectativas respecto al funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior. Si este instrumento es capaz de generar más coherencia al accionar de Europa en sus relaciones con América Latina y el Caribe es un tema de investigación futura, pero se puede anticipar que quizás podría emerger un mayor nivel de coordinación y de generar consenso entre la representación europea y los embajadas de los países miembros, lo cual ayudaría a las contrapartes de Europa poder orientarse mejor.

Por el otro lado, la conflictividad interna de América Latina no permitirá en el futuro negociar con un actor más unificado, lo cual no dibuja un futuro muy dinámico en la relación birregional; más bien muchos países no estarán mirando hacia la UE sino preferirán más la relación con los nuevos actores externos presentes en el subcontinente. Esta posible desafección mutua no debería minar la red de las relaciones establecida entre las partes, sino ayudar a enfocarse mutuamente de una manera más estratégica y con mayor definición de agendas y formatos. Es de lamentar, en este contexto, que hasta la fecha las partes no hayan asumido en ninguna cumbre la tarea de una revisión profunda de las modalidades de su relación para salir de rutinas que se están presentando cada vez menos efectivas, representando más un símbolo que resultados tangibles de carácter estratégico. Por tanto, un primer paso en este proceso debería ser la evaluación interna del proceso de Cumbres, si fuese posible con aportaciones desde ambos lados del Atlántico.

En cuanto a las tendencias recientes que enmarcan las Cumbres europeo-latinoamericanas la primera es, sin duda, la pérdida de relevancia de la UE frente a China y otros actores externos (Rusia, India). La segunda es una menor influencia de España en la UE y su política hacia la región. Si otros Estados miembros de la UE (por ejemplo Alemania que pone una mayor atención en Brasil) no llenan esta laguna, es probable que ambas tendencias conduzcan a reducir el (escaso) espacio de América Latina en la política de la UE. Europeizar las Cumbres significa acentuar el protagonismo de otros actores como Alemania o Francia que hace poco se disputaban la sede de la Fundación EuroIac. Por otra parte, un nuevo dinamismo de las Cumbres requiere un mayor protagonismo de América Latina, sobre todo por parte de

---

<sup>151</sup> Hardacre, Alan y Michael Smith (2009), “The EU and the Diplomacy of Complex Interregionalism”, *The Hague Journal of Diplomacy*, Nº 4, pp.167-188.

los países más grandes como Brasil, México, Colombia o Argentina, que actualmente no muestran demasiada voluntad política por seguir apoyando el sistema euro-latinoamericano.

Por lo anteriormente señalado, la densidad del diálogo político y sus 13 foros incluyendo las Cumbres contrasta con sus escasos resultados. Aprovechar mejor nuestra red política que es única en las relaciones entre Europa y las Américas, es uno de las tareas pendientes entre ambas regiones. Para ello es necesario definir nuevos mecanismos institucionales de seguimiento y preparación de las reuniones incluyendo una mayor concentración de la agenda en asuntos considerados de peso estratégico por ambos socios. Asimismo, habría que definir mejor si la UE quiere seguir bilateralizando sus relaciones con América Latina o mantener su doctrina inter-regional a pesar de los contratiempos que afronta.

En sus recomendaciones, la Comisión Europea subraya la necesidad de enfocar las Cumbres más hacia acciones concretas y afrontar desafíos globales<sup>152</sup>. También Alemania, en su concepto hacia América Latina<sup>153</sup> reconoce su ascenso internacional y califica la región como un socio global privilegiado por la afinidad de intereses y valores. España, durante su Presencia de la UE, en la primera mitad de 2010, anunció igualmente una relación más horizontal dirigida a compartir visiones globales. Globalizar las Cumbres, reducir su formato y concentrar su agenda en temas claves de la agenda internacional, es la única vía para rescatar este y otros foros birregionales de la irrelevancia.

---

<sup>152</sup> Comisión Europea (2009), *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, COM(2009) 495/3, Bruselas p. 7.

<sup>153</sup> Auswärtiges Amt (2010), *Deutschland, Lateinamerika und die Karibik: Konzept der Bundesregierung*. Berlín.

### **Colección de Documentos de Trabajo del IELAT**

DT 1: Jaime E. Rodríguez O., *México, Estados Unidos y los Países Hispanoamericanos. Una visión comparativa de la independencia*. Mayo 2008.

DT 2: Ramón Casilda Béjar, *Remesas y Bancarización en Iberoamérica*. Octubre 2008.

DT 3: Fernando Groisman, *Segregación residencial socioeconómica en Argentina durante la recuperación económica (2002 – 2007)*. F. Abril 2009

DT 4: Eli Diniz, *El post-consenso de Washington: globalización, estado y gobernabilidad reexaminados*. Junio 2009.

DT 5: Leopoldo Laborda Catillo, Justo de Jorge Moreno y Elio Rafael De Zuani, *Externalidades dinámicas y crecimiento endógeno. Análisis de la flexibilidad de la empresa industrial español*. Julio 2009

DT 6: Pablo de San Román, *Conflicto político y reforma estructural: la experiencia del desarrollismo en Argentina durante la presidencia de Frondizi (1958 - 1962)*. Septiembre 2009

DT 7: José L. Machinea, *La crisis financiera y su impacto en America Latina*. Octubre 2009.

DT 8: Arnulfo R. Gómez, *Las relaciones económicas México- España (1977-2008)*. Noviembre 2009.

DT 9: José Lázaro, *Las relaciones económicas Cuba- España (1990-2008)*. Diciembre 2009.

DT 10: Pablo Gerchunoff, *Circulando en el laberinto: la economía argentina entre la depresión y la guerra (1929-1939)*. Enero 2010.

DT 11: Jaime Aristy-Escuder, *Impacto de la inmigración haitiana sobre el mercado laboral y las finanzas públicas de la República Dominicana*. Febrero 2010.

DT 12: Eva Sanz Jara, *La crisis del indigenismo mexicano: antropólogos críticos y asociaciones indígenas (1968 - 1994)*. Marzo 2010.

DT 13: Joaquín Varela, *El constitucionalismo español en su contexto comparado*. Abril 2010.

DT 14: Justo de Jorge Moreno, Leopoldo Laborda y Daniel Sotelsek, *Productivity growth and international openness: Evidence from Latin American countries 1980-2006*. Mayo 2010.

DT 15: José Luis Machinea y Guido Zack, *Progresos y falencias de América Latina en los años previos a la crisis*. Junio 2010.

DT 16: Inmaculada Simón Ruiz, *Apuntes sobre historiografía y técnicas de investigación en la historia ambiental mexicana*. Julio 2010.

DT 17: Julián Isaías Rodríguez, Belín Vázquez y Ligia Berbesi de Salazar, *Independencia y formación del Estado en Venezuela*. Agosto 2010.

DT 18: Juan Pablo Arroyo Ortiz, *El presidencialismo autoritario y el partido de Estado en la transición a la economía de libre mercado*. Septiembre 2010.

DT 19: Lorena Vázquez González, *Asociacionismo en América Latina. Una Aproximación*. Octubre 2010.

DT 20: Magdalena Díaz Hernández, *Anversos y reversos: Estados Unidos y México, fronteras socio-culturales en La Democracia en América de Alexis de Tocqueville*. Noviembre de 2010.

DT 21: Antonio Ruiz Caballero, *¡Abre los ojos, pueblo americano! La música hacia el fin del orden colonial en Nueva España*. Diciembre de 2010.

DT 22: Klaus Schmidt- Hebbel, *Macroeconomic Regimes, Policies, and Outcomes in the World*. Enero de 2011

DT 23: Susanne Gratius, Günther Maihold y Álvaro Aguillo Fidalgo. *Alcances, límites y retos de la diplomacia de Cumbres europeo-latinoamericanas*. Febrero de 2011.

Todas las publicaciones están disponibles en la página Web del Instituto: [www.ielat.es](http://www.ielat.es)

© Instituto de Estudios Latinoamericanos (IELAT)

Los documentos de trabajo que IELAT desarrolla contienen información analítica sobre distintos temas y son elaborados por diferentes miembros del Instituto u otros profesionales colaboradores del mismo. Cada uno de ellos ha sido seleccionado y editado por el IELAT tras ser aprobado por la Comisión Académica correspondiente.

Desde el IELAT animamos a que estos documentos se utilicen y distribuyan con fines académicos indicando siempre la fuente. La información e interpretación contenida en los documentos son de exclusiva responsabilidad del autor y no necesariamente reflejan las opiniones del IELAT.