

LAS CUMBRES UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA Y CARIBE: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS EUROLATINOAMERICANOS

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO*

- I. PRESENTACIÓN.
- II. LAS CUMBRES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.
- III. EL PROCESO DE CUMBRES EN LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE.
- IV. LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS EN LOS AÑOS 90: GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN.
- V. EL DIÁLOGO POLÍTICO INSTITUCIONALIZADO: EL PROCESO DE CUMBRES EN EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL.
- VI. LA CUMBRE DE LIMA, 16 Y 17 DE MAYO DE 2008.
- VII. A MODO DE REFLEXIONES FINALES.

I. PRESENTACIÓN

Las relaciones entre Europa y América tienen un sustrato de más de 500 años de historia compartida, de una historia común en la que se combinan fases de acercamiento y distanciamiento, pero que dejan claro que Europa se proyecta en América y, viceversa, América se proyecta en Europa. Más aún, América Latina se identifica como el otro Occidente. En el caso que nos ocupa, examinaremos las relaciones eurolatinoamericanas desde la dimensión que ofrecen las reuniones de jefes de Estado y de Gobierno, las Cumbres Unión Europea - América Latina y Caribe (UE-ALC), como lugar privilegiado desde el que podemos adentrarnos en algunos de

* Profesor Titular de Relaciones Internacionales, Departamento de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales (Estudios Internacionales), Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid, España.

los diversos terrenos en los que se escenifica dicha relación, fijando la atención en la Cumbre de Lima.

Su cronología —la primera tuvo lugar en Brasilia en 1999— revela una historia corta pero intensa. Simboliza, en buena medida, el reencuentro entre dos mundos, cuyas relaciones eran escasas por múltiples motivos, pero que adquieren desde entonces una forma institucionalizada cuya cúspide serán las reuniones periódicas de jefes de Estado y de Gobierno, y que, en buena medida, reflejan las convergencias y divergencias, las simetrías y asimetrías¹ eurolatinoamericanas; las primeras en el ámbito político y las segundas, sobre todo, en el económico. Hablamos de relaciones entre dos regiones, que se materializan en diversos formatos, y que complementan las relaciones bilaterales, más o menos intensas, entre países de ambos lados del Atlántico.

El punto de partida es que las relaciones eurolatinoamericanas se encuentran en una fase de cierta normalidad, incluso al ralentí (cuando la relación se mantiene a un ritmo inferior al normal). Pasada una fase de una década de febril relación —desde mediados los 80 hasta mediados los 90 del siglo pasado—, hoy mantiene las constantes estandarizadas y el riesgo es que, mirando al futuro, esas relaciones se enfríen. Ambas regiones, que comparten muchas cosas, se han puesto de acuerdo en alcanzar una asociación estratégica birregional, que comparten más en espíritu que en realidades concretas, sin desechar toda una serie de acciones que, evidentemente, conviene destacar².

En este texto, examinaremos el proceso de cumbres eurolatinoamericanas, deteniéndonos en la que tuvo lugar en Lima, entre el 13 y el 17 de mayo de 2008, para desde ahí poder interpretar su proyección hacia el futuro.

II. LAS CUMBRES EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Hemos visto a lo largo de la historia un número considerable de reuniones en la cumbre, entendiéndolo por tales las de jefes de Estado y de Gobierno, de diplomacia multilateral al más alto nivel, en cuanto suponen la máxima expresión de un diálogo político directo entre los máximos re-

¹ La palabra asimetría aparece con frecuencia para reflejar las distancias entre ambas regiones. Así lo vemos en el análisis de GÜNTHER MAIHOLD, *La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-latinoamericana*. ARI n. 58 del Real Instituto Elcano, 06/06/2008.

² Huyendo del pesimismo, debemos hacer caso a Eduardo Galeano, cuando nos dice «La utopía está en el horizonte. Camino dos pasos, ella se aleja dos pasos y el horizonte se corre diez pasos más allá. ¿Entonces para que sirve la utopía? Para eso, sirve para caminar».

presentantes de ciertos países en el escenario internacional. Han sido fiel reflejo de quién tiene el poder para poder cambiar las reglas del juego, especialmente en momentos históricos determinados, y en escenarios tanto regionales como en el mundial. En su formato más moderno, nacen en Versalles, en 1919. Recientemente David Reynolds³ acaba de publicar un libro en el que disecciona lo ocurrido en seis de esos momentos calificados como históricos, por las enormes repercusiones que tuvieron: Munich, 1938 (Hitler y Chamberlain); Yalta, 1945 (Roosevelt, Churchill y Stalin); Viena, 1961 (Kennedy y Jruschov); Moscú, 1972 (Nixon y Bréznnev); Camp David, 1978 (Carter, Sadat y Begin); Ginebra, 1985 (Gorbachov y Reagan). Junto a ellas, se configura esa forma de diplomacia presidencial multilateral, que presenta en la actualidad un formato muy variado y complejo, que se ve facilitado, obviamente, por el avance en las comunicaciones.

Un paso más se da cuando esas reuniones al más alto nivel se formalizan e institucionalizan. Hace 50 años, el 14 de septiembre de 1958, los líderes de Francia (Charles De Gaulle) y de Alemania (Konrad Adenauer), escenificaban en la localidad francesa de Colombey-les-deux-Eglises, la reconciliación posterior a la Segunda Guerra Mundial entre dos ancestrales enemigos, y el inicio del eje franco-alemán, indispensable para la construcción europea; en 2008 recrean esa forma de trabajo el presidente Nicolas Sarkozy y la canciller Angela Merkel. Las reuniones de jefes de Estado o de Gobierno pasaron de tener una cierta periodicidad a convertirse el Consejo Europeo, desde el Acta Única Europea, en una de las piezas esenciales del sistema institucional de la Unión Europea.

En un plano general, la década de los 90 del siglo pasado reflejó una intensa agenda multilateral, que tuvo sus lugares de atención en una serie de Conferencias Mundiales o Cumbres, entre las que podemos destacar la Cumbre de Río (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), del 3 al 14 de junio de 1992, considerada como la Primera Cumbre de la Tierra. De ella salieron algunos documentos básicos que superaban lo declarativo para transformarse en programas o planes de acción que exigían un mayor compromiso a los Gobiernos e incluso tratados para regular colectivamente distintos ámbitos (Declaración de Río, el Programa 21, Convención sobre Biodiversidad, Convención Marco sobre el Cambio Climático y Convención de Lucha contra la Desertización). A destacar también una creciente efervescencia de entidades privadas, especial-

³ REYNOLDS, David, *Cumbres. Seis encuentros de líderes políticos que marcaron el siglo XX*. Barcelona, Editorial Ariel, 2008.

mente Organizaciones No Gubernamentales o movimientos sociales que tratan de influenciar sobre lo tratado por los Gobiernos o realizar reuniones paralelas donde se reflejan mejor sus demandas que, en definitiva, reflejan el empuje de la sociedad civil en sus variadas manifestaciones y complementan, cuando no cuestionan, el tratamiento exclusivamente intergubernamental de asuntos de interés general.

En el continente americano, la agenda también se intensifica con citas al máximo nivel de representación⁴; la expresión más amplia de esta forma de trabajo internacional es, como su propio nombre indica, las Cumbres de las Américas, paralelas a la Organización de Estados Americanos (OEA), que periódicamente se celebran tras la que tuvo lugar, convocada por el presidente de Estados Unidos Bill Clinton, en Miami (Florida), del 9 al 11 de diciembre de 1994, invitando a todos los países del continente, excepto a Cuba. Por cierto allí se trataba de articular un «Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas».

Además de intentar verificar el cumplimiento de estas declaraciones, el paso del tiempo nos permite resaltar el grado de consenso —en este caso dirigido desde Washington—, con las divergencias que encontramos en reuniones posteriores: II Cumbre (Santiago de Chile, 1998), III Cumbre (Québec, 2001), Cumbre Extraordinaria (Monterrey, 2002) y, sobre todo, en la IV Cumbre (Mar del Plata, 4 y 5 de noviembre de 2005), aquí el tema fue «Crear trabajo para enfrentar la pobreza y fortalecer la gobernabilidad democrática», en la que aumentaron las voces discrepantes del presidente de Estados Unidos, George W. Bush.

Descendiendo desde lo hemisférico a lo regional, las distintas manifestaciones de la cooperación entre vecinos —el Sistema de Integración Centroamericana, la Comunidad Andina o el Mercado Común del Sur—, tienen también su elemento central en las Cumbres presidenciales, convertidas en órgano de poder de esos mecanismos de concertación regional. También son las reuniones de los presidentes de las Repúblicas latinoamericanas las que dan vida —con mayor o menor éxito— a los renovados procesos de integración latinoamericana, como sucede en el caso de la Unión de Na-

⁴ Véase el número de *América Latina hoy* (Revista de Ciencias Sociales de la Universidad de Salamanca), dedicado a «Cumbres Presidenciales», vol. 40, agosto del 2005. El comienzo es prometedor: «Henry Owen, *sherpa* del presidente Carter, afirmó cierta vez que las reuniones cumbre son como las relaciones sexuales: a menos que uno haya intervenido personalmente, son realmente difíciles de describir»; p. 11.

ciones Suramericanas (UNASUR), cuyo Tratado constitutivo se suscribió en Brasilia, el 23 de mayo de 2008. Han sido las jefas y jefes de Estado de los 12 países miembros quienes, por ejemplo, han adoptado la declaración de La Moneda (15 de septiembre de 2008)⁵, o la Declaración, el 4 de julio de 2008, sobre la «Directiva de Retorno» de la Unión Europea en la que expresan su rechazo a dicha Directiva⁶.

En un medio más cercano, las Cumbres Iberoamericanas son uno de los elementos más importantes en los que se asienta las relaciones entre países que comparten una historia común, unos valores comunes y que pueden plantear ciertas cuestiones de manera conjunta. Como es conocido, bajo el impulso del Gobierno español, y en plena recuperación democrática en buena parte de los países, la primera reunión tiene lugar en Guadalajara (México), el 18 y 19 de julio de 1991, llegando hasta la XVII (Santiago de Chile, 8 a 10 de noviembre de 2007), en la que estuvieron presentes la jefa y jefes de Estado, aunque hubo algunas ausencias, de los 22 países miembros de la Comunidad Iberoamericana. En el momento de escribir estas líneas, estamos en vísperas de la XVIII Cumbre, que tendrá lugar en la Ciudad de San Salvador, del 29 al 31 de octubre, dedicada a «Juventud y Desarrollo» y en la que ya estarán presentes dos jefas de Estado.

III. EL PROCESO DE CUMBRES EN LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Hasta los años ochenta los países latinoamericanos (junto a los asiáticos) quedaron prácticamente fuera del mapa de las relaciones exteriores de la Unión Europea. En el caso de América Latina los motivos eran múltiples pero los podemos resumir en los siguientes: estos países no tenían una «Francia» que, como sucedió con los ACP, presionara para quedar incluidos en los países y territorios de ultramar; durante los sesenta y los setenta, buena parte de ellos vivía bajo regímenes militares, lo que los alejaba

⁵ Por la que, ante los graves hechos que se registran en Bolivia, «expresan su más pleno y decidido respaldo al Gobierno Constitucional del Presidente de la República de Bolivia Evo Morales, cuyo mandato fue ratificado por una amplia mayoría en el reciente referéndum»;

⁶ Y a «cualquier intento de criminalización de los migrantes que pueda implicar la aplicación de esta normativa, y subraya que los derechos humanos de que son titulares están garantizados por diversos instrumentos internacionales suscritos por los Estados de ambas regiones».

de la relación con la Unión Europea; aunque perteneciente al grupo de países en desarrollo, su situación era relativamente mejor que la que tenían buena parte del Tercer Mundo, lo que les restaba opciones para recibir ayuda exterior; y, como no, era una región sometida o hegemonizada desde Washington (el famoso 'patio trasero'), con lo cual era muy difícil que otro actor —y menos la casi inexistente Unión como actor— se entrometiera en esos asuntos.

Partimos así de unas relaciones de baja intensidad. Ángel Viñas publicó un artículo en el año 1991 titulado «La Comunidad Europea ante América Latina: olvido, transición y cambio»⁷; recogiendo el testigo, podemos decir hoy que ese cambio está orientado hacia la puesta en práctica de una asociación estratégica de carácter birregional.

Pero vayamos por partes. La relación no comenzó bien, pues los países latinoamericanos se mostraron recelosos desde los comienzos de la andadura de la poderosa Política Agraria Común. También se recogía esta percepción en el primer documento que la Comunidad realiza sobre esta región, el 24 de noviembre de 1964 (Informe Martino, presentado en nombre de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina). El Consejo dedicó una cierta atención a la región el 17 de octubre de 1969⁸. La Comisión, por su parte, abre su primera delegación latinoamericana en Santiago de Chile en 1967. El primer acuerdo que la entonces Comunidad Económica Europea suscribe con un país latinoamericano se celebra con Argentina el 8 de noviembre de 1971, aunque al conjunto de la región se le aplicaban los 'descuentos' del Sistema de Generalizado de Preferencias desde el 1 de julio de ese año; continuando con su privilegiado relación con los ACP, el 28 de febrero de 1975 se firmaba el Convenio Lomé I, con 46 países de esas regiones. En cuanto a la ayuda al desarrollo, la Comunidad la pone en práctica tímidamente, sin ni siquiera mencionar directamente a los beneficiarios, ya que el 16 de julio de 1974, aprueba la ayuda financiera y técnica a los países en vías de desarrollo no asociados (es decir, los de América Latina y los de Asia). A partir de 1976 irán llegando ayudas a la región, dichas ayudas se sistematizaran con la adopción

⁷ Publicado en *Información Comercial Española*, n. 690, 1991, pp. 127-143.

⁸ mostrándose «plenamente convencido de la gran importancia política y económica que reviste el incremento de buenas relaciones. Se complace en recordar que, a tal efecto, la Comunidad tomó ya en el pasado cierto número de decisiones de interés para esos países, especialmente reducciones arancelarias», por optimismo que no sea.

de un Reglamento aprobado el 17 de febrero de 1981, al que sustituirá, como veremos, otro aprobado en 1992⁹.

El diálogo político, uno de los temas preferidos por la agenda exterior europea, será casi imposible en estos momentos, por los motivos que más arriba decíamos. Si será importante, en todo caso, y dentro de ciertos límites, la relación que se va a establecer entre órganos parlamentarios de ambas regiones y, en particular, las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Parlamento Latinoamericano. En Bogotá, del 15 al 17 de julio de 1974, se celebró la I Conferencia interparlamentaria Parlamento Latinoamericano - Parlamento Europeo que, quizá por celebrarse en tierras latinoamericanas, hizo énfasis en que «la Conferencia afirmó como objetivo primordial de las relaciones económicas mundiales la realización de una mayor equidad en las relaciones comerciales así como de una integración económica a escala regional»; propósito que hoy, en buena medida, sigue siendo válido. Como continuación de ese diálogo interparlamentario, se celebran diversas reuniones, hasta llegar a la XVII Conferencia Interparlamentaria Unión Europea y América Latina tuvo lugar en Lima, del 14 al 16 de junio de 2005.

La situación irá cambiando a lo largo de los años ochenta, aunque aquí tampoco comenzamos bien dado que en 1982 hubo una guerra, la de Las Malvinas, corta pero intensa, entre Argentina y Gran Bretaña que afectó a las relaciones eurolatinoamericanas. A mediados de la década la llamada 'segunda guerra fría' tuvo un foco en Centroamérica, especialmente tras la victoria del Frente Sandinista en Nicaragua, en 1979 y los intentos de Estados Unidos por acabar con él. Asistimos entonces a una fuerte presencia europea en el proceso de paz de la región y, me atrevería a calificarlo, de un liderazgo europeo (compartido por la presencia de François Mitterrand, Helmut Kohl, Felipe González en Francia, Alemania y España, respectivamente, y con Jacques Delors al frente de la Comisión Europea).

Esa presencia se hizo visible con las Conferencias el Proceso de San José, por ser la capital de Costa Rica la que acogió la primera conferencia ministerial entre los países de la Comunidad Europea, España y Portugal (que todavía no eran miembros), Centroamérica y el Grupo de Contadora,

⁹ Reglamento (CEE) n.º 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia, *DO L* 052 de 27.2.1992, pp. 1-6. Sustituye al Reglamento (CEE) 442/81 del Consejo, de 17 de febrero de 1981, relativo a la ayuda financiera y técnica en favor de los países en vías de desarrollo no asociados, *DO L* 48 de 21.2.1981, p. 8.

el 28 y 29 de septiembre de 1984. Un punto del comunicado recoge esa comunión de espíritus que los centroamericanos no compartían con su vecino del norte¹⁰. Aunque es cierto que los acuerdos de Contadora y Esquipulas, con el apoyo europeo, pusieron fin a los conflictos en la región, la aspiración a lograr una paz real y duradera todavía no se ha conseguido.

La recuperación de gobiernos democráticos coadyuvó a incrementar las relaciones y a aumentar el apoyo político europeo a la región, que también reforzaba sus procesos de integración en los ámbitos subregionales, especialmente tras la creación del Mercosur en 1991.

Pero sin duda el hecho más importante para que las relaciones euro-latinoamericanas tengan un contenido propio será el ingreso de los dos países ibéricos, Portugal y España, el 1 de enero de 1986. Desde entonces América Latina se incorporará gradualmente a la agenda exterior europea. Sólo hay que ver desde entonces como las instituciones europeas, a las que se incorporan portugueses y españoles, dedican una atención mayor a los asuntos de la región y a como implementar una política hacia la región. Una de esas personas que, desde su cargo como comisario, tendrán un papel protagonista en las relaciones eurolatinoamericanas será Manuel Marín.

A pesar de esas expectativas en el ámbito político, asistimos a un constante deterioro de la situación económica latinoamericana, que quedará definida en los ochenta como la de la década perdida. En ese clima, desde América Latina se reclamará lo mismo que ya se pedía desde 1964: comercio, no ayuda.

IV. LOS CAMBIOS EN LAS RELACIONES EUROLATINOAMERICANAS EN LOS AÑOS 90: GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA EN LA ERA DE LA GLOBALIZACIÓN

Tras los importantes cambios habidos desde 1989, en el contexto de la post guerra fría y de la globalización, la Unión Europea, mejor preparada

¹⁰ Inspirados en la conciencia de su patrimonio cultural compartido y su vinculación común a los ideales y valores incorporados en la Carta de las Naciones Unidas, los países participantes inauguran mediante esta conferencia una nueva estructura de diálogo político y económico entre Europa y Centroamérica, convencidos de que este diálogo y la cooperación práctica incrementada que va a engendrar, reforzará los esfuerzos de los países mismos de América Central de poner fin a la violencia y a la inestabilidad en Centroamérica y a promover la justicia social, el desarrollo económico, el respeto por los derechos humanos y por las libertades democráticas en esa región, con el apoyo de los países del Grupo de Contadora».

para actuar internacionalmente tras las reformas introducidas en el Tratado de Maastricht, tendrá en América Latina un área para demostrar que aspira a ser un actor global. Revalorizada la geoeconomía —sin ignorar la geopolítica— Estados Unidos reactivará su política hacia sus vecinos de la mano de la «Iniciativa para las Américas» lanzada por el presidente Bush en 1990, bajo las banderas de la democracia y el comercio, línea que mantendrá el presidente Clinton, con la convocatoria de la Cumbre de las Américas en Miami, diciembre de 1994, para crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), que ya tenía su primera pieza en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, que entró en vigor el 1 de enero de 1994, firmado con sus vecinos más directos: Canadá y México.

La institucionalización de la política eurolatinoamericana —sin poner en cuestión lo que obliga el respeto al acervo comunitario con respecto a los ACP y a la región mediterránea— se escenificará en tres espacios: el diálogo político, la cooperación económica encaminada a la consecución de acuerdos de libre comercio y la ayuda financiera y técnica, que será menor en la medida en que algunos países, al mejorar su economía (medida en Renta per cápita), dejan de ser receptores tal como los define el Comité de Ayuda al Desarrollo.

La maquinaria europea —el ‘triálogo’ Comisión - Consejo - Parlamento— comienza a producir documentos y acciones hacia la región latinoamericana. La Comisión adopta el 11 de junio de 1990 las «Nuevas orientaciones con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia», que el Consejo hace suyas el 18 de diciembre de 1990. Pero el nuevo lenguaje lo vemos con mayor claridad en el «Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe» aprobado por el Consejo de la Unión en Luxemburgo, el 31 de octubre de 1990¹¹.

¹¹ «En el marco de nuestra política exterior y de seguridad común, proponemos actuar conjuntamente con América Latina y el Caribe para propiciar una nueva colaboración entre ambas regiones destinada a mantener la paz, asegurar el respeto universal de los derechos humanos, incrementar los intercambios económicos equilibrados, fomentar el desarrollo sostenible, combatir la pobreza y la degradación del medio ambiente y estrechar lazos científicos y culturales. El punto 9 dice claramente que «El fomento del comercio y las inversiones seguirá siendo la piedra angular de las relaciones con nuestros asociados de América Latina y el Caribe. Acogemos calurosamente el éxito de la Ronda de Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio. Abogamos por un aumento dinámico de los intercambios comerciales entre Europa y los mercados emergentes en América Latina, especialmente mediante la rápida aplicación de reducciones arancelarias y la supresión de los obstáculos comerciales».

La reciente adquisición de la categoría 'economías emergentes' hace pasar a los países de América Latina de ser considerados como países en vías de desarrollo no asociados a la de 'nuestros asociados', al mismo tiempo que el calor del clima liberalizador favorece la llegada masiva de inversiones, en manos de grandes corporaciones transnacionales, algunas de ellas de capital español.

En poco tiempo el ritmo se acelera. Las nuevas directrices las señala la Comisión al adoptar, el 23 de octubre de 1995 el texto titulado «Unión Europea - América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación (1996-2000)», donde aborda el interés estratégico del fortalecimiento de los vínculos entre ambas regiones. Se establecen los nuevos métodos de acción:

- Diversificación de los protagonistas: las instituciones gubernamentales de los países beneficiarios siguen siendo interlocutores privilegiados, pero se produjo una diversificación de los protagonistas mediante el estímulo a la cooperación descentralizada con el establecimiento de redes integradas por interlocutores de la sociedad civil.
- Definición de estrategias por países y sectoriales: se están elaborando sistemáticamente con el fin de adaptar los programas a las situaciones complejas y específicas de cada país o región, y de cada sector de intervención.
- Creación de programas horizontales: con el fin de obtener una mayor visibilidad y coherencia de las acciones comunitarias, se pusieron a punto programas horizontales para el conjunto de América Latina.
- Evaluación sistemática de las acciones financiadas por la Comisión con el fin de mejorar la calidad de la oferta de la cooperación.

La Comisión establece también las estrategias a aplicar: un estrechamiento de los vínculos políticos; progresos a realizar en los sectores del libre comercio y de la integración; una cooperación más pertinente, mejor orientada, innovadora y flexible. Y establece los ejes prioritarios: apoyo institucional y consolidación de los procesos democráticos; lucha contra la pobreza y la exclusión social; apoyo a las reformas económicas y a la mejora de la competitividad internacional; incluyendo temas transversales: apoyo a la cooperación y a la integración regionales; educación y formación; gestión de las interdependencias Norte/Sur (medio ambiente, energía, droga; y otras como las políticas de población, la salud pública o los transportes).

Frente al contenido más técnico de la Comisión, el Parlamento Europeo expresaba su opinión política de la mano de dos informes elaborados por Jan-Willem Bertens para el conjunto de la región y por Carlos Carnero para Centroamérica. Sobre esa base el Parlamento adoptaba, el 16 de enero de 1997, una Resolución apoyando la comunicación de la Comisión, aunque criticándolo por su imprecisión y por ser escasamente innovador, pidiéndole que elabore un programa de acción que contenga propuestas más concretas. Tras realizar un diagnóstico crítico de la situación¹², pide que la Comisión y el Consejo identifiquen a América Latina como una zona geográfica de gran importancia para la UE y que hagan un mayor uso de los instrumentos disponibles en virtud de la PESC en sus relaciones con América Latina.

Las relaciones con las economías emergentes dan sus frutos. Tras el proceso negociador se firman los acuerdos bautizados como de cuarta generación, que se caracterizan por su tratamiento global de las cuestiones; por formalizar el diálogo político institucionalizado; por fomentar la relación económico buscando acuerdos de libre comercio; por mantener, aunque residualmente, la ayuda al desarrollo centrada en la lucha contra la pobreza; y por incluir la cláusula evolutiva —que permite introducir modificaciones sin alterar el conjunto del acuerdo— y la cláusula democrática.

Los acuerdos son: el «Acuerdo marco interregional de cooperación entre la Comunidad Europea y el Mercosur», firmado en Madrid el 15 de diciembre de 1995; el «Acuerdo marco de cooperación entre la Comunidad Europea y Chile», firmado el 21 de junio de 1996; y el «Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación entre la Comunidad Europea y México», firmado el 8 de diciembre de 1997. Además, la Unión Europea completa la configuración de sus relaciones subregionales: con América Central, aunque van decayendo tras la auge con el que comenzaron a mediados de los ochenta, como se puede comprobar por el decreciente nivel político del Proceso de San José; las relaciones conjuntas quedan definidas por el Acuerdo marco con los seis países de la región, firmado el 22 de febrero de 1993. Con la Comunidad Andina están marcadas por la crónica inestabilidad política y social de los países andinos, por

¹² El Parlamento «cree que la Comunicación carece de la ambición necesaria para desarrollar un planteamiento global, coherente e individual sobre la base de la PESC; recuerda que el Tratado UE exige a la UE que afirme su identidad a nivel internacional, y pide que las relaciones entre la Unión Europea y América Latina tengan un carácter propio y exclusivo, y no vinculado a ninguna otra área geográfica».

el conflicto colombiano y por el tema estrella de la agenda común: el narcotráfico; las relaciones se basan en el Acuerdo marco de cooperación, firmado el 23 de abril de 1993. Con el Caribe pasan por la pertenencia de buena parte de los países de la región a los ACP, salvo el caso especial de Cuba.

Condicionadas por el régimen cubano y por las relaciones de los Estados miembros, sobre todo España, con el Gobierno cubano, el 2 de diciembre de 1996, la Unión Europea adoptó, en el marco del Consejo de Ministros de Economía y Finanzas, una Posición Común sobre Cuba, con el objetivo de «favorecer un proceso de transición hacia una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales». Periódicamente se revisa el estado de esas relaciones y, en función de los hechos sucedidos en Cuba —según midan los Gobiernos europeos en torno al Consejo— se decide la política a seguir. La intención de la Unión, según la Posición Común, sobre la base de que «es muy probable que la transición sea pacífica si el régimen actual inicia por sí mismo o hace posible dicho proceso», es que la política de la Unión Europea no contempla provocar el cambio mediante la aplicación de medidas coercitivas que tengan por efecto incrementar las dificultades económicas del pueblo cubano. Una clara alusión a los efectos de la llamada Ley Helms Burton aplicada por Estados Unidos.

El contexto y contenido de las relaciones eurolatinoamericanas se pueden ver en «Las relaciones Unión Europea-América Latina: el cambio del olvido a la asociación»¹³.

V. EL DIÁLOGO POLÍTICO INSTITUCIONALIZADO: EL PROCESO DE CUMBRES EN EL NUEVO ENTORNO INTERNACIONAL

Acercándonos al cambio de siglo, la Unión Europea buscará la asociación estratégica birregional. Pero como la Unión, en ocasiones, no hace honor a su nombre, dos países europeos (Francia, con Chirac, y España,

¹³ SOTILLO LORENZO, José Ángel, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 1999*. Madrid, Servicio Editorial de la UPV / Tecon, 2000, pp. 99-133. Una obra reciente sobre este asunto es la elaborada a cargo de Castor DÍAZ BARRADO, Carlos R. FERNÁNDEZ LIESA y Pablo ZAPATERO MIGUEL, *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid. U. Carlos III de Madrid / BOE, 2008.

con Aznar) mantendrán una pequeña disputa sobre la paternidad de la primera reunión en la cumbre de carácter presidencial. Por encima de estos recelos entre Estados, la Comisión presentará una Comunicación el 9 de marzo de 1999, bajo el pomposo título de «Una nueva asociación Unión Europea - América Latina en los albores del siglo XXI», que realmente es más ambiciosa en el lenguaje que en el contenido. Pero es el que marca la línea que llevará a la I Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe, que tendrá lugar en el país que despunta como líder sudamericano, es decir, Brasil. La reunión se celebra en Rio de Janeiro, el 28 y 29 de junio de 1999; desde la importancia y el simbolismo de esa primera foto de la familia eurolatinoamericana, la Unión ofreció a América Latina un diálogo de igual a igual, fundado sobre el principio de la multilateralidad, de ausencia de voluntad hegemónica y el rechazo de toda exclusión; solemne declaración de principios que no evita que, en ocasiones, haya discrepancias, como tuvimos ocasión de comprobar con respecto al tratamiento del ‘caso Pinochet’, cercano a esa reunión.

La reunión finaliza con la adopción por los casi 50 países representados desde su dimensión regional de la Declaración de Río, que subraya el objetivo de fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre las dos regiones con el fin de desarrollar una asociación estratégica común; recoge una serie de compromisos en los ámbitos político, económico y en el cultural, educativo, científico, tecnológico, social y humano. Se crea un Grupo Birregional a nivel de altos funcionarios, grupo que se reunirá con regularidad, supervisando y estimulando la concreción de las prioridades para la acción en los diferentes ámbitos fijados por la Declaración. Ésta reúne 55 prioridades para la acción y diseña las medidas que se deberían llevar a cabo para la consecución de la asociación estratégica en los distintos sectores. Sólo un año después la Comunidad redefine las prioridades dejándolas en 11 y no, seguramente, porque se hayan llegado a cumplir las otros 44. Se acuerda también que la siguiente Cumbre tenga lugar en Madrid.

Y así se hace. Pero antes de llegar a Madrid tuvieron lugar los atentados del 11 de septiembre de 2001, tragedia que puso al terrorismo en el primer plano de la escena mundial. Y en un marco donde el proceso de integración, como vimos, está revisándose con la llamada «Agenda 2000» y actualizándose, también en el caso de la cooperación con otros países y regiones. Y con graves crisis institucionales, una vez más, como la dimisión en bloque de la Comisión Europea el 16 de marzo de 1999.

El Parlamento Europeo ofrecerá sus opciones para reforzar las relaciones con América Latina y el Caribe con su Resolución de 15 de noviembre de 2001, adoptada a partir del informe elaborado por el diputado José Ignacio Salafranca, reclamando una asociación global y una estrategia común europea para América Latina.

Bajo presidencia española, tiene lugar la II Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe, celebrada en Madrid, el 17 y 18 de mayo de 2002, que supuso la continuación del proceso pero que pasó sin pena ni gloria. Un mes antes se había adoptado el Informe Estratégico Regional sobre América Latina, con la programación para el período 2002-2006, que forma parte de los 21 documentos de programación adoptados por la Comisión, y que se refieren a 17 países, a tres subregiones y a la región en su conjunto.

A la tercera cumbre llegaremos con cambios significativos y con hechos relevantes como la guerra de Iraq. Por el lado latinoamericano, representantes de la izquierda (con todos sus matices) vencen en elecciones en distintos países, cambiando el color político de las repúblicas latinoamericanas, siendo el caso más notorio el de Brasil, con Luis Ignacio *Lula* de Silva; en ese cambio de ciclo político, llegarán a la presidencia de las Repúblicas Hugo Chávez (Venezuela), Evo Morales (Bolivia), Rafael Correa (Ecuador), Michelle Bachelet (Chile). Consecuencia de ello es un reforzamiento de las relaciones latinoamericanas, reflejada en sus procesos de integración, aunque se expresen de una forma compleja. Por el lado europeo hay que resaltar dos hechos: el triunfo del PSOE en las elecciones de 14 de marzo de 2004 y la ampliación de la Unión, que lleva el 1 de mayo de 2004 a 10 nuevos Estados —muchos de ellos de la antigua Europa oriental— a incorporarse como socios. Completa, por ahora, el mapa de la UE la incorporación, el 1 de enero de 2007, de Bulgaria y Rumania.

De ese modo, la foto de familia aumenta hasta 58 representantes de países de las dos regiones y así lo vemos en la III Cumbre Unión Europea - América Latina, que tiene lugar en Guadalajara (México) el 28 y 29 de mayo de 2004, en la que se reitera el compromiso con la consolidación de la asociación estratégica birregional. Tras recordar los pilares sobre los que se asienta esa relación, la Declaración de Guadalajara se centra en el multilateralismo¹⁴. Texto que refleja otros mecanismos multilaterales, como los

¹⁴ «Reiteramos que un sistema multilateral eficaz, basado en el Derecho Internacional, apoyado en instituciones internacionales fuertes y con la Organización de las Naciones Unidas como centro, es esencial para lograr la paz y la seguridad internacional, el desarrollo sostenible y el progreso social»

impulsados por el presidente *Lula* de Brasil, la Alianza Internacional contra el hambre y la pobreza, o por el presidente Rodríguez Zapatero, la Alianza de Civilizaciones.

El otro tema central es el de la cohesión social¹⁵. Sin duda es un asunto crucial para el conjunto de América Latina, ya que trata de uno de sus principales y más graves problemas como es el de la desigualdad (sobre algo más de 500 millones de habitantes, se da una marginación creciente de 227 millones de ciudadanos, que sobreviven con menos de dos euros diarios; el 40,6% de la población es pobre y más de un 16% es extremadamente pobre, especialmente la población más vulnerable) y donde la Unión Europea puede aportar mucho desde su propia experiencia.

Además se repasan otros asuntos de la agenda birregional y se concluye aceptando, con agradecimiento, la invitación de Austria para llevar a cabo la IV Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea, en Viena, los días 12 y 13 de mayo de 2006¹⁶.

La armonía en el diálogo político sigue en paralelo a las dificultades que tiene la relación económica. Encontramos así piedras que obstaculizaron el camino hacia la IV Cumbre UE - ALC, celebrada en Viena (12 de mayo de 2006), bajo presidencia austriaca y que se situó entre el optimismo de quienes veían una nueva oportunidad para reforzar los lazos eurolatinoamericanos, y quienes creían que la Unión de 25 Estados mira con más interés a otras regiones que a América Latina. En la agenda figuraban: el fortalecimiento de la asociación estratégica birregional; la democracia y los derechos humanos; reforzar el enfoque multilateral para promover la paz, la estabilidad y el respeto del derecho internacional; la cooperación en la lucha contra el terrorismo; la lucha contra las drogas y la delincuencia organizada; el medio ambiente (incluidas la prevención y mitigación de desastres y la preparación); la energía; los acuerdos de asociación, integración regional, comercio, conectividad (inversión, infraestructura y sociedad de la información); crecimiento

¹⁵ «Destacamos que la pobreza, la exclusión y la desigualdad son afrentas a la dignidad humana; que debilitan la democracia y amenazan la paz y la estabilidad. Reiteramos nuestro compromiso para alcanzar las Metas de Desarrollo del Milenio para el año 2015 y subrayamos nuestra determinación de construir sociedades más justas a través del fortalecimiento de la cohesión social, especialmente teniendo en consideración el principio de responsabilidad global común».

¹⁶ Las perspectivas de futuro se contemplan en un artículo de TORRENT, R., «Repensar las Cumbres Unión Europea - América Latina y Caribe tomando conciencia de sus fundamentos institucionales», Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, *ARI* n. 97/2005, de 13 de julio de 2005.

y empleo. Y, entre las cuestiones más cercanas que abordamos en este artículo: la lucha contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión; la cooperación para el desarrollo y el financiamiento internacional del desarrollo; la migración; el conocimiento compartido y desarrollo de capacidades humanas: educación superior, investigación, ciencia y tecnología y cultura. Todos ellos de especial trascendencia, aunque limitados al alcance de una declaración conjunta que establece intenciones más que la consecución de verdaderos resultados¹⁷.

En la configuración de esa agenda participó el recién nombrado secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias, que tiene la tarea de vincular la agenda de las Cumbres Iberoamericanas, con la agenda eurolatinoamericana, lo que sin duda tendrá importantes repercusiones para el futuro del vínculo entre lo eurolatinoamericano y lo iberoamericano.

VI. LA CUMBRE DE LIMA, 16 Y 17 DE MAYO DE 2008

La cita de Lima sirvió para que se reunieran representantes de 60 países (27 europeos, 20 latinoamericanos y 20 del Caribe), además de representantes de varias instituciones, lo que evidencia la importancia de la reunión, pero también pone en duda su operatividad y los mecanismos para garantizar una gestión eficaz del evento¹⁸. Entre las ausencias más destacadas, la del presidente de la República Francesa (Nicolas Sarkozy) y de los primeros ministros de Italia (Silvio Berlusconi) y del Reino Unido (Gordon Brown). Además de la general, hubo reuniones con las distintas agrupaciones subregionales latinoamericanas y, aprovechando la cita, multitud de encuentros bilaterales, en el marco de esta forma de trabajo que es la diplomacia de Cumbres. A ello hay que añadir todo un cúmulo de foros, seminarios, asambleas, Cumbres alternativas ... No es de extrañar por ello que las autoridades decretaran un día feriado para que limeños y limeñas pudieran huir ante la invasión foránea, pacífica eso sí, y que la ciudad estuviera prácticamente blindada.

La imagen que tenemos ante la cita de Lima es la de unas relaciones Unión Europea - América Latina y Caribe muy consolidadas —la Unión presume de ser el segundo socio comercial de América Latina y el primer inversor en la región—, pero que presentan una clara asimetría entre la

¹⁷ Un completo relato de las luces y las sombras de la asociación estratégica birregional puede verse en la obra coordinada MARTÍN ARRIBAS, J. J., *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*. Madrid, Los Libros de la Catarata, 2006.

¹⁸ La página oficial de la Cumbre de Lima es www.vcumbrealcue.org.

armonía política y las distancias en el terreno económico, donde los países latinoamericanos, liderados por Brasil —socio estratégico de la UE, por otro lado—, han mostrado su rechazo a las prácticas proteccionistas de los países ricos, incluyendo a la Unión Europea, con el conflicto del banano/plátano como telón permanente de fondo. El último enfrentamiento lo vimos con motivo de la cumbre mundial de comercio en Hong Kong y el choque de opciones entre el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Celso Amorim, con el comisario europeo de Comercio, Peter Mandelson¹⁹. Por otro lado, parece incomprensible que se no se haya alcanzado un acuerdo comercial con Mercosur, aun teniendo en cuenta las dificultades por las que transita ese bloque comercial, las disputas en torno al capítulo agrícola y la difícil consecución de un mandato negociador europeo por las tensiones entre España y Francia.

En el terreno de la cooperación y la ayuda al desarrollo, en aplicación del Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2006 por el que se establece un Instrumento de Financiación de la Cooperación al Desarrollo²⁰, los objetivos se centran en la cohesión social, la integración regional, el refuerzo de la buena gobernanza y las instituciones públicas, la creación de un espacio común UE-AL para la enseñanza superior y el fomento del desarrollo sostenible. Para hacer más operativa la cooperación, se han adoptado 21 Documentos de Estrategia para el período 2007-2013²¹. Recordemos que, del total de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), recibida por América Latina, el 44 % proviene de la Unión Europea.

Por tanto, las relaciones con América Latina suponen para la Unión Europea una prueba de su mayoría de edad, y de saber dar respuesta a los

¹⁹ Para recordar los argumentos del comisario véase su intervención ante la Comisión de Comercio del Parlamento Europeo, «Doha: Goals for Hong Kong», el 23 de noviembre de 2005; Speech/05/717). Se pueden contrastar con el Informe de Oxfam Internacional *¿Socios o rivales? Cómo debería Europa introducir el desarrollo en sus acuerdos comerciales con los países de África, Caribe y Pacífico*; publicado en 2008 puede consultarse en www.oxfam.org.

²⁰ Véase el Reglamento, con la corrección de errores, en el *DOUE*, L 163, de 23 de junio de 2007, pp. 24-55.

²¹ Informe de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: *Informe anual de 2008 sobre las políticas de desarrollo y de ayuda exterior de la Comunidad Europea y su aplicación en 2007*. COM(2008) 379 final. Bruselas, 23.6.2008. Ver también Leda Rouquayrol Guillemette y Santiago Herrero Villa: *Guía sobre la cooperación Unión Europea - América Latina 2007*; se puede consultar en www.ec.europa.eu/europeaid.

retos que presenta esa región, que aspira también a compartir un espacio común, sin someterse a designios y destinos manifiestos, como prueba la creación de la Comunidad Sudamericana de Naciones, cuya acta de nacimiento tuvo lugar en Cuzco (Perú), el 8 de diciembre de 2004, así como los distintos procesos de cooperación e integración que está viviendo la región que han conducido, aún en mantillas, a la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) —cuyo Tratado constitutivo, como vimos al comienzo de este texto, se firmó en Brasilia el 23 de mayo de 2008— o a la puesta en marcha del Banco del Sur, constituido oficialmente el 9 de diciembre de 2007.

Con el telón de fondo de la confluencia de tres grandes y graves crisis globales, la financiera, la energética y la alimentaria, el clima previo a la Cumbre de Lima, además, venía enrarecido por las tensiones entre los socios de la Comunidad Andina —especialmente entre los Gobiernos de Perú y el de Colombia, por un lado, y el de Bolivia y el de Ecuador por otro, de forma que el comisario Mandelson, propuso realizar conversaciones a dos bandas— cara a presentar una propuesta de negociación a la Unión Europea, para renovar el Acuerdo de Cooperación de 1992; en Lima se dejó el cierre del acuerdo para el 2009. Tampoco van bien las cosas con Centroamérica²². Van mejor las cosas con el Caribe dado que, antes de Lima, se lograba un acuerdo con los 15 países de la región que forman parte de CARIFORUM, que conducirá al Acuerdo de Asociación Económica, en el marco del Convenio de Cotonú UE-ACP.

Por otro lado, Estados Unidos, ya en pleno proceso a las elecciones presidenciales de 4 de noviembre, no encuentra fácil el camino para avanzar, desde lo bilateral, en los acuerdos de libre comercio, aunque sí los ha cerrado con algunos de sus socios más cercanos.

Tampoco están curadas las heridas tras la incursión del Ejército de Colombia en territorio de Ecuador, en una operación militar que acabó con la vida —«fue dado de baja», en palabras del ministro de Defensa colombiano, Juan Manuel Santos— del dirigente de las FARC Raúl Reyes, el «número dos», el 1 de marzo de 2008, lo que originó las quejas del Go-

²² Según el periodista Álvaro Murillo, «las autoridades comerciales centroamericanas suelen comparar a Estados Unidos con un tigre que ruge y atenaza el cuello ajeno para sacar el mayor beneficio en una negociación. La UE, en cambio, es como un hipopótamo que reposa en su lago de experiencia, sacando apenas las narices y poniendo cara de bueno para que su víctima se acerque desarmada. Así, la aplasta sin misericordia» «Centroamérica, sin miedo al hipopótamo», *El País*, 29 de febrero de 2008.

bierno ecuatoriano, encabezadas por su presidente Rafael Correa, acompañado por el presidente venezolano, Hugo Chávez, en un asunto que pasó a tratarse desde distintos frentes, incluyendo la Organización de Estados Americanos (OEA).

Precisamente Chávez, siempre en la cúspide de la polémica, arremetió, esta vez, contra la canciller alemana Angela Merkel, que había pedido a los dirigentes latinoamericanos que se alejaran de él²³. Las aguas se calmaron cuando ambos se vieron en Lima. También era el reencuentro entre Chávez y el presidente Rodríguez Zapatero tras el archifamoso «por qué no te callas», de la Cumbre Iberoamericana de Santiago de Chile, el 10 de noviembre de 2007.

En la agenda de Lima, y sobre la base de un texto previamente consensuado —aunque hubo distancias previas en lo que se refería al cambio climático, la energía o la lucha contra el narcotráfico—, figuran varios asuntos recogidos en la Declaración Final, de 16 de mayo de 2008, con el pomposo título «Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos»: junto a principios generales y cuestiones de interés común, se dedica un apartado a «Erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión» y otro a «Desarrollo sostenible: medio ambiente, cambio climático, energía»²⁴, sin que cueste mucho esfuerzo deducir en cual de cada uno de ellos tenían más interés los latinoamericanos y los europeos.

Un aspecto que merece la pena destacar, por sus posibles consecuencias para el futuro, es la creación de una Fundación ALC-UE, concebida como un estímulo para deliberar sobre estrategias comunes y acciones orientadas al fortalecimiento de nuestra asociación birregional, así como a aumentar su visibilidad.

²³ La respuesta de Chávez, el 12 de mayo de 2008, como siempre, contundente: «Ella es de la derecha alemana, la misma que apoyó a Hitler y la misma que apoyó el fascismo, ésta es la Cancillería alemana de hoy».

²⁴ Entre los documentos previos, ver «Preparando la cumbre de Lima: cambio climático, medio ambiente y energía», del Observatorio de las Relaciones UE-AL (OBREAL www.obreal.unibo.it). El seguimiento de ésta y de las otras Cumbres puede hacerse, entre otros lugares, visitando la página del Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (CELARE): www.celare.cl. CELARE evalúa y estudia el proceso de asociación birregional; ha organizado un seminario sobre «V Cumbre ALC-UE, Lima 2008: Evaluación, desafíos y propuestas». Ver también: GARCÍA DE LA CRUZ, J. M., *Valoración de la Declaración de Lima, V Cumbre UE-América Latina y Caribe*, Memorando OPEX 93/2008 (www.falternativas.org/opex), en el donde se dan pistas para trazar la agenda de la VI Cumbre, en Madrid, en 2010.

En Lima se fija la fecha y el lugar de la próxima: «Aceptamos con agrado la invitación de España para ser sede de la VI Cumbre ALC-UE en 2010»²⁵. La estrategia de la UE entronca con lo tratado en la Cumbre de los Pueblos, celebrada del 13 al 16 de mayo bajo el lema «Enlazando alternativas 3», y que reunió a unas 2.000 personas procedentes de organizaciones, redes y movimientos sociales, contando con la participación del presidente boliviano Evo Morales. Allí se informa y se denuncia la creciente injerencia de las grandes corporaciones en torno a los recursos naturales, las legislaciones y la soberanía alimentaria de los pueblos, con la crítica de fondo a las políticas neoliberales y a quienes las sustentan²⁶.

Otras reivindicaciones, quizá no tan radicales, provienen del IV Foro Euro-latinoamericano-caribeño de sociedad civil (Lima, 31 de marzo a 1 de abril de 2008), que reúne a entidades de ambas regiones (a la Confederación europea de ONG de Emergencia y Desarrollo, CONCORD, por ejemplo). En esta «Declaración de Lima», se plantea la necesidad de reorientar «el proceso en la perspectiva de avanzar en la concreción de una Asociación Estratégica birregional que ayude a profundizar la democracia y combatir la pobreza, la exclusión, la discriminación y la desigualdad, así como a la defensa y gestión sustentable del medio ambiente y los recursos naturales en ambas regiones»²⁷.

²⁵ Buceando en aguas más profundas, Bernard Cassen afirma que, «En Lima, desde luego a golpe de ‘abrazos’, la UE buscaba los mismos objetivos que espera de sus negociaciones con Corea del Sur, Marruecos, la India, la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático, etc.: acuerdos de asociación que incluyen tratados de libre comercio, pero yendo más lejos, sobre todo en materia de acceso a los recursos naturales y a las fuentes de energía, de derecho de los inversores contra los Estados y de propiedad intelectual (en concreto de patentes). Esta estrategia se ha formalizado en el documento titulado *Una Europa Global - Instrumentos de defensa comercial europeos en una economía global en transformación*, publicado en noviembre de 2006 por la Comisión Europea y su aprobación por los 27 en la primavera de 2007. Se trata, mediante acuerdos bilaterales y birregionales, de obtener lo que aún no se ha conseguido dentro del marco de la Ronda de Doha de la OMC», CASSEN, B., «Los ‘abrazos’ de Lima», *Le Monde diplomatique*, en español, junio 2008, p. 29.

²⁶ En uno de los párrafos se dice que «La cooperación y la integración de nuestros pueblos pasan en primer lugar por la construcción de un sistema en el cual los derechos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales de las mayorías sean prioridad y razón de ser de las políticas gubernamentales. Por lo mismo, rechazamos el proyecto de Acuerdos de Asociación propuesto por la Unión Europea y avalado por diversos gobiernos latinoamericanos y caribeños que solo buscan profundizar y perpetuar el actual sistema de dominación que tanto daño a hecho a nuestros pueblos». La Declaración se puede encontrar, por ejemplo, en Alter Presse www.alterpresse.org.

²⁷ Ver el texto en www.foeeurope.org.

Otras valiosas aportaciones se recogieron en el seminario birregional «Las relaciones Unión Europea - América Latina y el Caribe. Hacia la Cumbre de Lima (2008): agendas y propuestas para una red de acuerdos de asociación», en el que participaron varias entidades académicas de ambas regiones²⁸.

Aunque no ha tenido la proyección que merece, es importante destacar lo propuesto por la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana. Para empezar, el mensaje que esta institución transmite a la Cumbre de Lima, el 1 de mayo de 2008²⁹, es escueto, claro y contundente, frente a lo farragoso que resultan muchos de los documentos oficiales. Los parlamentarios de ambas regiones proponen y recomiendan una serie de principios y prioridades de la Asociación Estratégica Birregional, que persiga la creación de una Zona Euro-Latinoamericana de Asociación Global Interregional.

Reiterando peticiones anteriores, se reclama la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional orientado a la financiación de programas sectoriales que refuercen la cohesión económica y social. Además se solicita intensificar la cooperación en los ámbitos tecnológico, de la educación superior y de la innovación, incluido el Programa Galileo y establecer un diálogo birregional sistemático sobre migración, que tenga en cuenta el enfoque de las Naciones Unidas sobre esta compleja cuestión. En concreto, se pide el refuerzo de los mecanismos institucionales y de promoción y estudio, que incluye: el refuerzo de la dimensión parlamentaria; la creación de una Fundación Euro-Latinoamericana —lo que se recoge en la Declaración de Lima—; la creación de un Centro Birregional de Prevención de Conflictos; y la creación de un Observatorio de la Migración. Como en ocasiones anteriores, las ambiciosas propuestas planteadas por la Asam-

²⁸ En las reflexiones finales se dice que «Con más de tres décadas de trayectoria tras de sí, las relaciones birregionales expresan opciones estratégicas de la UE y de América Latina que trascienden los resultados concretos de cada Cumbre. Éstas deben ser vistas como una oportunidad para darles visibilidad e impulso político. Existe, además, una agenda que trasciende a las cumbres que hoy abarca el respaldo al multilateralismo, las negociaciones para la firma de los Acuerdos de Asociación, la seguridad y el medio ambiente. La asociación estratégica entre la UE y América Latina y el Caribe sigue siendo una relación necesaria en busca de estrategias concretas para darle forma». Lo referido a este evento se puede consultar en www.seminarioucalc.org. Como complemento, véase la obra de C. FRERES, S. GRATIUS, T. MALLO, A. PELLICER, J. A. SANAHUJA (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?* Madrid, Fundación Carolina, 2007, Documento de Trabajo n. 15.

²⁹ Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana: «Mensaje a la V Cumbre Unión Europea - América Latina y Caribe de Lima de 16 y 17 de mayo de 2008», DV\721105ES.doc AP100.310v02-00.

blea chocan contra los límites gubernamentales e intergubernamentales, especialmente en cuestiones como las migraciones.

En línea con esas peticiones, la Comisión de Asuntos Políticos, de Seguridad y de Derechos Humanos de la Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana³⁰, está debatiendo un proyecto de Informe para adoptar la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad³¹.

En tiempos de crisis, nada mejor que asentar la democracia para prevenir todo tipo de conflictos; en este sentido, es difícil encontrar otra región con la que la Unión Europea comparta tan estrechamente una forma de entenderla y de practicarla como es América Latina. Pero ese principio declarativo hay que asentarlo en la realidad cotidiana de millones de personas que perciben tan lejos sus potenciales ventajas que sería imposible alcanzarlo, y esa frustración puede conducir a resultados terribles.

VII. A MODO DE REFLEXIONES FINALES

Cometemos un error al considerar que la normalización de las relaciones eurolatinoamericanas, basada en la existencia de vínculos indestructibles y en un acercamiento progresivo que se sustenta más en lo declarativo que en la consolidación de una asociación real, es un hecho indiscutible e imparable. Más allá de que sea innegable la existencia de unas relaciones sustentadas en un diálogo político institucionalizado y en una serie de acciones conjuntas, la construcción de un espacio eurolatinoamericano está to-

³⁰ Los documentos de la Asamblea Parlamentaria EuroLatinoamericana, en particular de la Comisión de Asuntos Políticos, Seguridad y Derechos Humanos, como la Carta Euro-Latinoamericana para la Paz y la Seguridad, pueden consultarse en www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat. El proyecto de resolución, de la que es co-ponente la eurodiputada Veronique De Keyser (PSE), se tratará en la sesión plenaria ordinaria de Madrid, los días 6 a 8 de abril de 2009.

³¹ Su artículo 1 dice «Los pueblos de Europa y América Latina y el Caribe tienen derecho a la democracia y sus gobiernos la obligación de promoverla y defenderla. Manifiestan su convicción de que ésta constituye un factor de cohesión al interior del área euro-latinoamericana y se comprometen a reforzar la calidad de la misma y su capacidad de responder a las expectativas de los ciudadanos en materia de protección de sus derechos fundamentales y satisfacción de sus necesidades socioeconómicas; estiman imprescindible lograr un desarrollo sostenible y enfrentar los desafíos de la pobreza y la desigualdad; se comprometen a fortalecer la institucionalidad democrática y a diseñar e implementar políticas públicas de inclusión social, centradas en la educación y el derecho al trabajo en condiciones dignas; y consideran que la democracia es esencial para el desarrollo social, político y económico de los pueblos que integran la Asociación Estratégica Birregional UE-ALC».

avía en proceso y no debemos creer que todo marcha de forma satisfactoria. Hay demasiados riesgos, tanto por lo que sucede en el interior de cada región como por lo que acontece en el mundo globalizado, como para no profundizar en ella y dotarla de mayor contenido y sentido de pertenencia basado en el respeto mutuo. La Unión Europea, por ejemplo, debe atender con mayores energías y recursos aquellos lugares desde donde considera que su seguridad, en el amplio sentido de esa palabra, está amenazada, potenciando la Política Europea de Vecindad; y esos lugares no están en América Latina, que puede verse así alejada todavía más de las prioridades europeas.

A su vez, América Latina, en alguna medida con mayor autonomía en su vida internacional, sin depender tanto de Washington, no sólo mira Europa como un interlocutor con el que aumentar y diversificar sus vínculos, sino que las relaciones con sus vecinos del otro lado del Pacífico, se incrementan constantemente, más allá de la omnipresencia de China en el ámbito económico. Así lo revelan hechos como las Cumbres de IBSA (India, Brasil y Sudáfrica). Lima no sólo ha sido la sede de la V Cumbre UE-ALC; lo será también de la XVI Cumbre del Foro de Cooperación Económica en Asia y el Pacífico (APEC), los días 22 y 23 de noviembre de 2008³².

Por ello, siguiendo una de las máximas de la construcción europea, hay que consolidar, profundizar y ampliar dichas relaciones. Eso pasa por potenciar las acciones actuales, garantizando los recursos necesarios para hacerlo, contando, lógicamente, con que tenemos ya las perspectivas financieras hasta 2013; por visibilizar más lo que se está haciendo de forma conjunta; y por dotar de mayor contenido real al vínculo eurolatinoamericano. Son algunas de las formas, entre otras, con las que podremos hacer frente a los potenciales riesgos que amenazan no su existencia, sino su futuro mejor.

Una de las ventajas con las que contamos, es que se aproximan momentos que suponen una (nueva) oportunidad para reforzar la relación. En un mundo convulso, la Unión Europea, sumida en la parálisis post Lisboa, tiene que definir sus prioridades no sólo ante necesidades urgentes, sino

³² Sobre esta cuestión, en la que España ha llevado a cabo una labor pionera, y las opciones que ofrece para tres grupos de actores, véase el documento de Klaus BODEMER, *La estrategia de triangulación UE-ALC-Asia. Un nuevo impulso para las relaciones europeo-latinoamericanas?* Parlamento Europeo, abril de 2008, disponible en www.europarl.europa.eu.

que debe redefinir un modelo de comportamiento global. Será una de las tareas del Grupo de Reflexión³³ que, presidido por Felipe González, trabajará en el horizonte de la UE para el período 2020-2030. Por cierto, nuestro ex presidente, que tanto predicamento tiene al otro lado del Atlántico, es también quien presidirá la Comisión de los Bicentenarios de las independencias de las Repúblicas latinoamericanas³⁴.

Otro hito importante será la presidencia española del Consejo de la Unión, que se desarrollará en el primer semestre de 2010. Es innegable que a España, como política de Estado generada desde el consenso³⁵, con socios privilegiados como Portugal, le compete liderar la posición europea ante América Latina y reforzar los vínculos para aumentar esas relaciones. El Consejo de Ministros recibe informes sobre los preparativos de ese acontecimiento, entre los que cabe destacar que, «además de las sesiones regulares de las formaciones del Consejo de Ministros, España organizará diferentes reuniones informales de Ministros en el territorio nacional, así como reuniones y Cumbres internacionales, entre las que destaca la Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe».

³³ Conclusiones de la Presidencia - Bruselas, 14 de diciembre de 2007: A fin de contribuir a que la Unión se anticipe y responda a los desafíos más eficazmente a largo plazo (horizonte 2020-2030), el Consejo Europeo crea un Grupo de reflexión independiente. Tomando como punto de partida los desafíos que figuran en la Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007, se invita al Grupo a determinar las cuestiones y las evoluciones fundamentales a los que tendrá que responder probablemente la Unión y a analizar de qué modo se le puede hacer frente. Cabe destacar a este respecto, en particular los siguientes aspectos: el fortalecimiento y la modernización del modelo europeo de éxito económico y responsabilidad social, la mejora de la competitividad de la UE, el Estado de derecho, el desarrollo sostenible como uno de los objetivos principales de la Unión Europea, la estabilidad mundial, las migraciones, la energía y la protección del clima así como la lucha contra la inseguridad mundial, la delincuencia internacional y el terrorismo. Debe prestarse particular atención a los modos de entrar mejor en contacto con los ciudadanos y responder a sus expectativas y necesidades... En su labor, el Grupo de reflexión deberá tener en cuenta las evoluciones probables dentro y fuera de Europa y examinar en particular qué es lo más favorable a largo plazo para la estabilidad y la prosperidad tanto de la Unión como del conjunto de la región.

³⁴ Real Decreto 1074/2007, de 31 de julio, por el que se nombra, a propuesta del Ministro de Asuntos Exteriores y de Cooperación y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día 27 de julio de 2007, Embajador Extraordinario y Plenipotenciario para la Conmemoración de los Bicentenarios de la Independencia de las Repúblicas Iberoamericanas a don Felipe González Márquez. *BOE* n. 183, de 1 de agosto de 2007, p. 33180.

³⁵ Sobre la cuestión del consenso en la política exterior, ver DEL ARENAL, C., *Consenso y disenso en la política exterior de España*, Documento de Trabajo 25/2008, de 2 de junio, del Real Instituto Elcano.

Llegamos así al momento clave, que será la VI Cumbre UE-ALC, en la que, por supuesto, a España, incluyendo al Gobierno y toda una serie de instituciones públicas y privadas y, generalizando, al conjunto de la sociedad española, le cabe un protagonismo esencial.

Son, pues, un cúmulo de circunstancias que nos permiten, sin prisa pero sin pausa, estar preparados para el proceso de reconversión de las relaciones eurolatinoamericanas, construidas paulatinamente sobre una serie de acciones, pero que necesitan articularse de un modo más sólido. Debemos entender esas relaciones no sólo como una opción, sino como una necesidad para ambas regiones que, con elementos de fricción, se complementan mutuamente y ser así socios activos en la definición de una nueva arquitectura internacional. Si sabemos aprovechar las oportunidades, contamos con una agenda cargada de futuro.

LAS CUMBRES UNIÓN EUROPEA - AMÉRICA LATINA Y CARIBE: ENCUENTROS Y DESENCUENTROS EUROLATINOAMERICANOS

RESUMEN: El diálogo político institucionalizado entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe alcanza su máximo nivel en las cumbres birregionales. Desde la primera (Río de Janeiro, 1999) hasta la V Cumbre (Lima, 2008) las relaciones eurolatinoamericanas se han consolidado y se han ido adaptando a la nueva realidad internacional, al mismo tiempo que reflejan una alta sintonía en el ámbito político (apuesta común por el multilateralismo), pero marcadas diferencias en el terreno económico, especialmente en el comercial. Todo ello con miras a alcanzar una asociación estratégica birregional y a corto plazo con la VI Cumbre a celebrar en España con motivo de la presidencia de la Unión Europea (primer semestre de 2010).

PALABRAS CLAVE: Unión Europea. América Latina y Caribe. Relaciones exteriores. Relaciones eurolatinoamericanas.

EUROPEAN UNION AND LATIN AMERICA AND CARIBBEAN SUMMITS. EURO-AMERICAN AGREEMENTS AND DISAGREEMENTS

ABSTRACT: Institutionalized political dialogue between the European Union and Latin America and Caribbean reached its peak in bi-regional summits. Since I (Rio de Janeiro, 1999) to V Summit (Lima, 2008) Euro relations have been consolidated and adapted to new international reality, reflecting a high harmony in the political arena (common bet for multilateralism), but marked differences in the economic field, especially in the commercial. This, focused to achieve a bi-regional strategic association with short-term and the VI Summit held in Spain during the presidency of European Union (first semester of 2010).

KEY WORDS: European Union. Latin America and Caribbean. External relations. Euro-latin american relations.

LES SOMMETS UNION EUROPEENNE - AMERIQUE LATINE ET CARAÏBES: ACCORDS ET DESACCORDS EURO-LATINO-AMERICAINS

RÉSUMÉ: Le dialogue politique institutionnalisé entre l'Union européenne et l'Amérique latine et les Caraïbes atteint son niveau le plus élevé à l'occasion des sommets birégionaux. Du premier (Rio de Janeiro, 1999) au Ve sommet (Lima, 2008), les relations euro-latino-américaines se sont renforcées puis progressivement adaptées à la nouvelle réalité internationale tout en reflétant une grande harmonie dans le domaine politique (pari commun pour le multilatéralisme) mais d'importantes différences dans le champ économique, notamment le commercial. Tout cela dans le but de parvenir à une association stratégique birégionale et à court terme à travers le VIe sommet qui se tiendra en Espagne (au cours du premier semestre 2010) à l'occasion de sa présidence de l'Union européenne.

MOTS CLÉS: Union européenne. Amérique latine et Caraïbes. Relations extérieures. Relations euro-latino-américaines.