

De Rio de Janeiro a Santiago de Chile... aún hacia una asociación estratégica entre la UE-ALC

En los últimos 40 años las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina y el Caribe (ALC) han evolucionado hacia la institucionalización a través de diferentes espacios de diálogo a nivel regional, subregional y bilateral, enfocándose en tres ejes importantes: diálogo político, cooperación económica y comercio. Como resultado de esos años de diálogo quedaron instauradas en 1999 las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-ALC, siendo celebradas bianualmente con el propósito de lograr la consolidación de una 'Asociación Estratégica' y un diálogo político que permita a los líderes intercambiar ideas y cooperar en la búsqueda de soluciones a los problemas y desafíos, así como identificar los intereses comunes que puedan beneficiar a ambas regiones.

Diversos factores influyeron en la realización de las cumbres. Entre éstos podemos mencionar la tercera ola de democratización¹ en América Latina, durante la cual los países no solo lograron consolidar la democracia como sistema político, sino que también adoptaron medidas socioeconómicas y políticas de carácter liberal que favorecieron el comercio y las relaciones con otros países y regiones. Asimismo, el fin de la guerra fría y el sistema bipolar a principios de los años 90 ofreció un nuevo contexto internacional aprovechado por países y bloques regionales, como es el caso de la Unión Europea. La inserción de España y Portugal a la Unión en 1985, fue por igual un factor importante para dar inicio y ejecución a las cumbres. De hecho, la iniciativa para realizar la primera cumbre se le atribuye al ex presidente español, José María Aznar, quien en 1996 durante la VI Cumbre Iberoamericana propuso la creación de un diálogo permanente entre las dos regiones que incluyera el Caribe.

La primera cumbre celebrada en Rio de Janeiro, Brasil, en 1999 sentó las bases para la asociación estratégica y abrió paso a futuras negociaciones de acuerdos de asociación. En el 2002, la segunda cumbre celebrada en Madrid, España, a pesar de estar marcada por una estricta agenda de seguridad y terrorismo dado los ataques del 9/11², logró reafirmar el deseo común de consolidar la asociación estratégica interregional. La cumbre de Guadalajara del 2004, obtuvo ciertos avances al incluir temas como cohesión social, multilateralismo e integración regional, más sin embargo la reciente expansión de la UE dificultó el diálogo y el desarrollo de la agenda.

La cuarta cumbre realizada en Viena, Austria, en 2006 incluyó temas tales como energía, desarrollo sostenible, crecimiento económico, empleo y migración, e integró

¹ Huntington, S.H., La tercera ola. La democratización a finales del siglo XX, 1994.

² Sanahuja, José Antonio, "La Cumbre de Guadalajara (México, 2004) y el interregionalismo en las relaciones Unión Europea-América Latina y el Caribe", Septiembre 2004.

nuevos actores al diálogo como las Naciones Unidas, la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) y la sociedad civil, pero su éxito se vio afectado por la polarización política que atravesaba América Latina tras el surgimiento de gobiernos populistas y por los problemas de Europa de no definir un liderazgo concreto sobre el futuro de la integración.³ La cumbre de Lima, Perú, del 2008 tuvo la agenda más específica centrándose en tres temas: pobreza e inclusión social, desarrollo sostenible y cambio climático. No obstante de los esfuerzos de evitar los extensos diálogos, la cumbre no tuvo resultados satisfactorios debido a la falta de consenso por parte de los países latinoamericanos. La sexta cumbre de Madrid del 2010 logró importantes conquistas en los acuerdos de asociación con diferentes países de América Latina, y se aprobó la creación de la Fundación EULAC, siendo esto un avance para la asociación birregional, más no se lograron grandes avances para su consolidación.

El encuentro más reciente hasta la fecha, la cumbre celebrada en Santiago de Chile este pasado enero del 2013, aunque fue el primer encuentro CELAC-UE, e integró nuevas modalidades de diálogo como la Primera Cumbre Judicial CELAC-UE y la Primera Cumbre Académica ALC-UE, estuvo marcada por dificultades dada la crisis que todavía atraviesa la Unión Europea.

Acorde a lo descrito, en sus primeros años de gestión, las Cumbres UE-ALC presentaron resultados débiles, desorientando el interés de una colaboración estratégica pretendida. Principalmente, por una falta de voluntad política de la Unión y, colateralmente, la carencia de una organización de ALC como comunidad política. Estos factores impidieron la ejecución de acciones concretas, pues ante cualquier tipo de compromiso internacional, la voluntad política de los actores en escena juega un papel primordial para la determinación de los intereses comunes y los objetivos específico a alcanzar.

El carácter heterogéneo de ambas regiones es otro factor importante a considerar, resaltándose las marcadas desigualdades económicas, políticas y sociales de los países de América Latina y el Caribe. Por lo que establecer un diálogo político, llegar a un consenso, y mucho más a una asociación estratégica, puede ser complejo. Sin embargo, como las dos regiones comparten lazos históricos y culturales, e intereses económicos comunes, ha facilitado el acercamiento y fortalecimiento de la presencia política y cooperación entre ambas.

En este nuevo contexto global marcado por una crisis financiera, que ha afectado particularmente a Europa, las cumbres resultan ser el mecanismo de diálogo más importante puesto que ambas regiones se necesitan mutuamente para continuar ampliando y promoviendo las relaciones políticas, económicas y sociales. Hoy en día, no solo América Latina juega un papel primordial en el desarrollo de esta asociación

³ Bermúdez, Pablo y Soriano, Juan Pablo, “Cumbre de Viena: Energía, Polarización y búsqueda de liderazgos”, Observatorio de Política Exterior Europea, 2006.

estratégica, sino que también el Caribe se ha transformando, pasando de ser un actor principalmente político y receptor de ayuda, a ser un ente comercial de gran importancia para la Unión Europea.

Por su parte, ante la actual crisis económica internacional, América Latina no puede estar mejor posicionada. Desde el inicio de la crisis económica, “la situación de la UE se ha ido deteriorando hasta poner en juego su propia construcción institucional (...); mientras que América Latina ha mantenido un fuerte crecimiento económico, animado por la bonanza exportadora hacia Asia y el crecimiento de la demanda interna”⁴, lo que ha permitido una disminución en los niveles de pobreza y desigualdad en la región, provocando una expansión de la clase media.

El debilitamiento económico de algunos países de la Unión les ha alejado de las condiciones de otorgar una oferta cualificada, y aquellos aún estables implementan mecanismos para reguardar su economía. Mientras que países como China y los Estados Unidos fortalecen sus lazos con Latinoamérica y los países caribeños a través de inversiones, y la exportación e importación de productos, y la demanda de bienes y servicios.

Tras más de diez años de relación birregional se han logrado establecer diversos acuerdos estratégicos y un sinnúmero de programas de acción, que han permitido alcanzar mejores niveles en distintos sectores de los países de ALC. A pesar de estos resultados, la relación entre ambas regiones presenta grandes retos para continuar impulsando su integración, tales como: la crisis económica internacional, que ha afectado la cooperación al desarrollo proveniente principalmente de países de la UE; la ausencia de una Europa compactada como un todo y la debilidad institucional, ahora cuestionada en Europa, y aún presente en los países de ALC.

La perspectivas a futuro nos ubica ante una América Latina con mayor autonomía de cara a los sucesos de la comunidad internacional; una región que “comienza en lo político por tratar de mirar un poco más hacia adentro sobre cómo puede movilizar ciertas fuerzas que le puedan dar una mayor capacidad de autonomía en ciertas cosas, comenzando por el tema de cooperación económica”⁵. No obstante, al mismo tiempo se requiere de mejores mecanismos estratégicos de integración por parte de ALC, pues actualmente carece de un cohesionado y eficaz lobby latinoamericano en Bruselas y en los países miembros de la UE⁶, lo cual permitiría que Latinoamérica se exprese mediante una única voz y accione de forma coherente frente a las instituciones y gobiernos de Europa al momento de presentar sus demandas⁷, lo

⁴Sanahuja, J. A. América Latina y la crisis europea ¿una relación más equilibrada?

⁵Iglesias, E. V. Europa y América Latina en el contexto de la crisis.

⁶Del Arenal, C. Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateral? Real instituto Elcano.

⁷Bis.

cual garantizaría la presencia de ALC en las agendas de las instituciones comunitarias y del diálogo trasatlántico.

Las cumbres permiten a los gobernantes de los países tomar acciones más acabadas y concretas mediante múltiples encuentros, no solo bilaterales, sino también regionales y multilaterales. Por lo tanto, es importante reflexionar sobre cómo éstas han ido evolucionando y qué hacer para potencializarlas, pues la diplomacia de cumbres es uno de los instrumentos más importantes del sistema internacional⁸, el reto está en lograr que este mecanismo sea más eficiente ante un mundo cambiante.

La incertidumbre radica en la capacidad o imposibilidad de los países, principalmente los que están en vía de desarrollo, de poner en ejecución los programas, iniciativas y proyectos que surgen como resultados de las cumbres y sus posteriores reuniones ministeriales.

En la actualidad nos encontramos frente situaciones políticas, económicas y sociales distintas a las de diez años atrás, ya que contamos con una América Latina, incluyendo el Caribe, más fuerte y sobre todo mejor estructurada y camino hacia la institucionalización, muestra de esto es la creación de la CELAC. Aunque esto no la eximen de las asimetrías que impactan a ambas regiones, principalmente en los aspectos económicos, pero también en las áreas de la educación, innovación y ciencia, o incluso en la propia dinámica de integración regional⁹.

En este momento, Latinoamérica lucha por convertirse en un socio estratégico rentable, no solo para Europa, sino también para otras regiones emergentes, como el continente asiático, ejemplo de esto es cómo Argentina y Brasil han sustituido a la UE por China, colocando a este último como uno de sus principales socios comerciales. Mientras que los Estados europeos, aunque consciente de la importancia de una constante integración con ALC, están orientados en fortalecer su economía ante la crisis que atraviesan en la actualidad.

La gran paradoja es que América Latina no ha sido del todo una prioridad para Europa, ni Europa está siendo en la actualidad una prioridad para América Latina¹⁰. Hace falta que ambas regiones delimiten los términos de intereses de cada una de ellas, esta vez fuera de los intereses comunes, la prioridad de cada una de estas regiones es determinar el qué queremos y el cómo lograrlo, para luego concretizar las aristas en común donde éstas puedan ser beneficiarias.

⁸Jarque, Carlos M.; Salvadora O., María; Quenan Carlos. Secretaría General Iberoamericana. “América Latina y la Diplomacia de Cumbres”. (2010). México. Cita de portada.

⁹Malamud, Carlos. Las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el Siglo XXI: entre el Voluntarismo y la Realidad. 2010. Pág. 5

¹⁰Bis Pág. 9.

El surgimiento de la CELAC no solo establece un cambio formal¹¹, sino también la oportunidad de entablar un diálogo birregional con más equilibrio por el hecho de que las dos regiones están representadas a nivel institucional. Esto generará, sin dudas, en “un intercambio más constructivo y eficiente, al tener América Latina y el Caribe objetivos comunes definidos en un Plan de Acción para la región”¹².

En definitiva, es incuestionable que Latinoamérica, en todo su conjunto, se encuentra en una etapa excepcional de bonanza, crecimiento económico y disminución de los niveles de pobreza, lo cual ha provocado un aumento de la clase media. Sin embargo, aunque ha aprendido de sus errores, es imprescindible que la región no se instaure únicamente en un rol pasivo de optimismo, sino que debe continuar trabajando en las áreas de investigación, desarrollo y educación. Asimismo, como realizar reformas esenciales al Estado y establecer mejores líneas de institucionalización, lo cual le otorgaría mayor confianza a las entidades estatales por parte de los ciudadanos, y garantizaría mayores áreas de innovación y oportunidades.

Tras siete diferentes cumbres, el compromiso sigue siendo el mismo: consolidar la asociación estratégica entre ambas regiones. Pero a pesar de que para muchos el mecanismo de las cumbres parece estar agotado, lo cierto es que dentro de sus respectivos contextos en cada una de las cumbres se han logrado avances significativos e importantes programas y medidas han sido creadas. Por esta razón, para lograr dicho compromiso, el sistema de cumbres debe continuar con su importante rol de mantener los vínculos fuertes entre ambas regiones a través del espacio de diálogo político, económico y social que ofrecen.

¹¹Gaete Vidal, Rodrigo. (2011). “Balance de actividades al 2º semestre de 2011”. Presidencia chilena CELAC-UE. Santiago de Chile. Pág. 1.

¹²Bis. Pág. 1.