

# La Cumbre Europeo-Latinoamericana: ¿Hacia un bilateralismo selectivo?

Susanne Gratius  
Investigadora Senior  
Programa de Paz y Seguridad, FRIDE

*El 16 y 17 de mayo tuvo lugar en Lima la Vª Cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe. El simple hecho de que la reunión se celebró fue positivo, porque reconfirmó el interés mutuo en profundizar las relaciones en un clima político no muy proclive para crear consensos. Los resultados fueron modestos, pero concretos. Entre ellos destacan la idea de crear una Fundación Europeo-Latinoamericana y el ultimátum para que la Comunidad Andina (CAN) defina, hasta el verano, si quiere negociar un acuerdo de libre comercio "plus" en bloque o a título individual con la UE. El debate sobre la interlocución latinoamericana refleja el creciente distanciamiento de la UE de dos "marcas" propias: el diálogo inter-regional y la promoción de la integración latinoamericana. Muestras de ello son, por un lado, sus asociaciones estratégicas con Brasil y México y, por el otro, sus acuerdos de libre comercio con Chile y México. Un fracaso de las negociaciones con la CAN y el MERCOSUR sería otra prueba más para un bilateralismo selectivo con los socios de mayor interés económico de la UE.*

A diferencia de la Cumbre Iberoamericana, celebrada en noviembre de 2007 en Santiago de Chile,<sup>1</sup> esta se celebró en un clima cordial y amistoso. El Presidente venezolano Hugo Chávez moderó su discurso y se reconcilió con la Canciller alemana Angela Merkel después de haberla acusado de fascista. También se normalizó la relación de Chávez con el Gobierno español tras el conflicto con el Rey, y se evitó un nuevo enfrentamiento con Colombia sobre el supuesto o real apoyo de Venezuela al grupo guerrillero FARC. Previo a la Cumbre, también Colombia y Ecuador habían bajado sus tensiones después del incidente militar de marzo.

Ante el clima de tensión entre los países andinos y los recientes desencuentros políticos entre algunos Estados miembro de la UE (entre ellos España) y América Latina, la escasa cobertura mediática de la Cumbre y la ausencia de controversias fue una buena noticia para las relaciones. En este sentido, Lima marcó un reencuentro político entre dos regiones que en los últimos años se habían distanciado, en gran parte debido al nuevo mapa político en América Latina a favor de gobiernos de izquierda de corte populista o socialdemócrata y la tendencia política inversa en los principales Estados miembro de la UE.<sup>2</sup>

Mientras que EE.UU ha perdido interlocución y prestigio en América Latina,<sup>3</sup> la UE los parece recuperar, particularmente en países con difíciles coyunturas políticas y latentes o reales conflictos con Washington, como Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua o Venezuela. En este sentido, se puede evaluar positivamente los diálogos bilaterales que sostuvieron la Comisión Europea y los Gobiernos de España y Alemania durante y al margen de la Cumbre con los mandatarios de Bolivia, Ecuador y Venezuela.

<sup>1</sup> Véase Manuel Délano, XVII Cumbre Iberoamericana: "Mucho ruido, algunas nueces y nuevos movimientos", Comentario FRIDE, Madrid, noviembre de 2007.

<sup>2</sup> Entre ellos Angela Merkel en Alemania, así como Silvio Berlusconi en Italia y de Nicolás Sarkozy en Francia (ambos no participaron en la Cumbre).

<sup>3</sup> Council on Foreign Relations, *U.S.-Latin American Relations: A New Direction for a New Reality*, New York 2008.

Pese a las expectativas previas y varias reuniones, en Lima no se produjo ningún avance en las difíciles entre la UE y Cuba. Debido a diferencias en torno a la demanda cubana de eliminar las medidas restrictivas que había aprobado la UE en 2003<sup>4</sup> -entre ellas la reducción de los contactos políticos-, finalmente no se celebró el encuentro ministerial entre la UE y el gobierno cubano. En Lima, la delegación de Cuba estuvo dirigida por el Primer Vicepresidente Ramón Machado Ventura, un dirigente de la generación histórica considerado como uno de los más duros de la cúpula política. La próxima revisión de la Posición Común de la UE sobre Cuba, en junio de 2008, revelará si se produce un acercamiento mutuo que podría reabrir la puerta al diálogo político y a un acuerdo de cooperación pendiente desde hace veinte años cuando ambos socios restablecieron sus relaciones diplomáticas.

Otro desencuentro ya habitual de las Cumbres son las Declaraciones paralelas sin demasiada conexión que surgen de la reunión de Jefes de Gobierno y de Estado, por un lado, y de la “contra-Cumbre” de las organizaciones sociales y populares, por el otro.<sup>5</sup> Ello refleja, a su vez, la distancia entre la alta política y la sociedad civil en su conjunto que, pese a algunas reuniones previas,<sup>6</sup> apenas participa en los preparativos y resultados de las Cumbres. Mejorar este diálogo a través de un intercambio entre ambos actores (en vez de convocar eventos paralelos) es una tarea pendiente de las relaciones en aras de conseguir el objetivo y lema de esta Cumbre: “respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos”.

## Cumbres birregionales, resultados bilaterales

En el punto dos de la Declaración de Lima, América Latina y la UE acordaron dar alta prioridad política a los Acuerdos de Asociación. En el caso de las recientes negociaciones con América Central y la Comunidad Andina se definió 2009 como plazo para concluir las, mientras que nada concreto se acordó en el caso del MERCOSUR. Ante la crisis existencial de la Comunidad Andina y el largo proceso de negociación con el MERCOSUR que no acaba de profundizar su agenda comercial, en la UE se ha iniciado un debate sobre la posible firma de acuerdos con socios individuales.

De hecho, en contra de la retórica integracionista de la Comisión Europea, la UE en su conjunto parece inclinarse cada vez más hacia el bilateralismo selectivo con los socios latinoamericanos económicamente más avanzados y políticamente más estables: Brasil, Chile y México. El primer paso en esta dirección fue la suscripción de acuerdos de asociación con México (2000) y Chile (2002), el segundo la asociación estratégica con Brasil (2007) y próximamente también con México (2008). También la cooperación al desarrollo tiene un perfil bilateral, puesto que tan sólo un 17% de los fondos destinados a América Latina se canalizan a través de programas regionales o subregionales.

Con su reciente decisión de entablar una relación privilegiada con Brasil, la UE abrió un proceso que provocará múltiples solicitudes de países latinoamericanos -entre ellos Argentina y Venezuela- reclamando el mismo estatus ante Bruselas. Probablemente sin quererlo, con esta política, la UE tiende a alimentar la fragmentación y rivalidad intra-latinoamericana. Aunque no cabe duda de que, por varias razones, Brasil merece una relación especial con Europa, desde la perspectiva latinoamericana, la UE lanzó un mensaje opuesto a su tradicional doctrina inter-regionalista y su preferencia de dialogar con grupos de países.

Por otra parte, cabe preguntarse por qué hay que concederle a México -y en un futuro quizás a otros países latinoamericanos- el mismo trato que a Brasil, un país que destaca en las Américas

<sup>4</sup> Gratius, Susanne., ¿Es la Posición Común de la UE sobre Cuba una estrategia válida?, Comentario FRIDE, Madrid, junio de 2006.

<sup>5</sup> Declaración de la Cumbre de los Pueblos enlazando Alternativas III, Lima, 13 al 16 de mayo de 2008.

<sup>6</sup> Las Cumbres Empresariales, los Encuentros de la sociedad civil organizada y algunas reuniones temáticas previas a la Cumbres.

por su tamaño, potencial económico, peso regional e influencia global. Además, México ya mantiene un diálogo privilegiado con la Unión en el marco del Acuerdo de Asociación y no queda claro cual que añade una asociación estratégica. El trato especial que la UE concedió a Brasil en la Cumbre de Lisboa en 2007 pareció responder a un reconocimiento de su papel de “líder natural” y a una cierta compensación por el estancamiento de las negociaciones con el MERCOSUR. En la medida en que la UE extiende este trato a otros socios latinoamericanos, tanto estos argumentos como el término “estratégico” pierden peso.

Esta misma tendencia se refleja en los resultados de las Cumbres que son la máxima expresión del formato inter-regional de las relaciones entre la UE, América Latina y el Caribe. En la primera reunión de máximo nivel político, celebrada en 1999 en Río de Janeiro, se acordó crear una asociación estratégica inter-regional (y no bilateral). Sin embargo, salvo en la Cumbre de Guadalajara (2004), los principales resultados de las reuniones han sido bilaterales o subregionales: en Río de Janeiro (1999) destacó la iniciación de negociaciones con el MERCOSUR, en Madrid (2002) el acuerdo de asociación de asociación con Chile, en Viena (2006) el compromiso de negociar un acuerdo similar con América Central y la CAN y en Lima (2008) la propuesta de crear una asociación estratégica con México.

## ¿Acuerdos de asociación subregionales o bilaterales?

El MERCOSUR, que lleva nueve años negociando un acuerdo de asociación con la UE, fue el gran ausente de Lima. El Mercado Común del Sur, creado en 1991 entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, constituye el principal mercado de la UE en América Latina (representa un 1,7% de su comercio total) y fue el primer socio al que ofreció negociar un acuerdo de libre comercio plus. Por tanto, es paradójico que la UE concluyó tres acuerdos con México, Chile y CARIFORUM, socios de menor importancia económica comparados con el MERCOSUR. Es altamente probable que el próximo acuerdo que firme la UE en la región sea con América Central que representa, similar al Caribe, apenas el 0,3% de sus importaciones y exportaciones.

Las negociaciones UE-MERCOSUR están estancadas desde 2004 y la última reunión técnica, celebrada poco antes de la Cumbre de Lima, no condujo a ningún avance en el capítulo comercial donde las posiciones negociadoras de la UE y el MERCOSUR han llegado a un empate entre la liberalización del sector agrícola (bloqueada por algunos Estados de la UE) y del sector industrial (bloqueada por Argentina y Brasil). Tampoco en la Cumbre de Lima se ha producido un acercamiento. Aunque de momento, ninguno de los dos socios quiere abandonar el esquema inter-regional, en el futuro no se puede descartar que la UE inicie una negociación con su principal socio económico latinoamericano: Brasil. Al ser el principal motor del MERCOSUR, Brasil, a su vez, determina en gran parte el futuro del bloque y, por tanto, el de sus relaciones con la UE.

Aún más incierto que el futuro del MERCOSUR parece el de la Comunidad Andina que se encuentra en pleno proceso de descomposición desde que Venezuela salió del bloque solicitando su ingreso en el MERCOSUR. Sus Estados miembros restantes conforman dos parejas: mientras que Colombia y Perú ya firmaron acuerdos de libre comercio con EE.UU. y quieren suscribir acuerdos de asociación con la UE, Bolivia y Ecuador prefieren buscar otro modelo alternativo que se ajuste más a los desequilibrios y necesidades sociales existentes. Esta división pone a la UE ante el dilema de firmar con los países más proclives y con ello seguir el camino de EE.UU., o insistir en el formato de negociación grupo a grupo conforme a su propia identidad y doctrina de política exterior. La salida no es fácil: si elige la primera opción, se distanciará (aún más) de Bolivia y Ecuador; si opta por la segunda, es probable que el proceso se prorrogue al menos tanto como la negociación con el MERCOSUR.

Otro dilema para la UE plantea la creación de la Unión Suramericana (UNASUR) cuyo Tratado Constitutivo fue aprobado el 23 de mayo de 2008 en una reunión extraordinaria en Brasilia. La UE no tiene ninguna interlocución con este nuevo mecanismo de integración sudamericana en el cual convergen Chile, Guyana, Surinam, el MERCOSUR y la Comunidad Andina. No está claro si UNASUR ofrece un techo común a las diversas iniciativas de integración subregional o si se convierte en el principal interlocutor sudamericano incluyendo el MERCOSUR y la Comunidad Andina. Ante los escasos progresos en la agenda económica-comercial de UNASUR hay que apostar por el primer escenario. Pero aún así, desde la óptica del inter-regionalismo, podría tener más sentido que la UE iniciara una interlocución con este órgano de integración sudamericano que seguir manteniendo un diálogo con el Grupo de Río que desde hace tiempo ha dejado de ser una portavoz latinoamericana.

## La agenda de Lima

Aparte de los debates sobre el futuro de los acuerdos de asociación, la quinta Cumbre birregional fue nuevamente una reunión temática enfocada en dos temas clave que, a pesar de su relevancia para ambas regiones, no ocupan un lugar estratégico en las relaciones: cohesión social y desarrollo sostenible. La elección de estos dos temas preeminentemente de interés europeo y tratados desde el enfoque del desarrollo,<sup>7</sup> refleja nuevamente que la UE sigue viendo América Latina como un receptor de recursos y no como un socio a su misma altura con el cual comparte visiones y valores similares en el escenario internacional.

El enfoque de asistencia técnica de la Declaración de Lima comprueba que se trata de una relación asimétrica y que el prisma norte-sur sigue prevaleciendo en la política de la UE hacia una región con la que comparte más afinidades políticas y culturales que con ninguna otra del mundo. Aprovechar el potencial que ofrecen estas afinidades nada desdeñables en el mundo actual para influenciar conjuntamente en la política global es una de las grandes tareas pendientes de las relaciones europeo-latinoamericanas.

Avanzar en esta dirección y concretar las iniciativas y propuestas lanzadas durante las Cumbres y otros encuentros birregionales requiere una mayor institucionalización de las relaciones. Cabe recordar que aún no existe ninguna entidad birregional similar a la Fundación Asia-Europa o la Fundación Euro-Mediterránea que, pese a las críticas que puedan surgir, cumplen una función de enlace y diálogo entre las sociedades. Es por ello y de cara a las Cumbres que se reclama, desde hace tiempo una entidad inter-cumbres.<sup>8</sup> Siguiendo una propuesta española, en Lima se respondió por primera vez a esta demanda al decidir “considerar la creación de una Fundación ALC-UE”.

Una entidad birregional permanente tendría la ventaja de preparar mejor y elevar la visibilidad de las Cumbres, monitorear el cumplimiento de los compromisos adquiridos, lanzar propuestas nuevas y, no por último, equilibrar las asimetrías políticas entre ambos socios. Cabe esperar que hasta la próxima Cumbre birregional, que se celebrará en 2010 en España, se haya concretado una Fundación Europeo-Latinoamericana y que ésta no sólo sea una entidad burocrática que administre las relaciones sino que sirva para “dar renovado impulso al proceso de construcción de la asociación estratégica birregional que iniciamos en Río de Janeiro”.<sup>9</sup>

<sup>7</sup> Después del Eurosocietal, creado en la Cumbre de Guadalajara. en Lima se lanzó el programa medioambiental Euroclima.

<sup>8</sup> Hacia la Cumbre de Lima (2008): Conclusiones y propuestas del seminario birregional “Las relaciones Unión Europea-América

<sup>9</sup> Latina y el Caribe”, Buenos Aires y Madrid (marzo-abril). Casa de América, FRIDE, ICEI, SEGIB, Universidad Tres de Febrero, mayo de 2008.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en [www.fride.org](http://www.fride.org)

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org)

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)