
10. Las agendas gubernamentales de las cumbres Unión Europea y América Latina y el Caribe: funcionalidad y cohesión limitadas

Susanne Gratius

Comparado con otros socios, la Comisión Europea percibe a América Latina como un aliado natural con el cual comparte valores políticos y afinidades culturales: «Es difícil encontrar en el mundo otra región con la que existen tantas razones para construir una verdadera alianza» (Comisión Europea, 2005). Cabe preguntarse por qué estas razones no han sido suficientes para construir una verdadera asociación estratégica entre ambas regiones, tal como fue planteada durante la I Cumbre entre la UE-ALC, celebrada en 1999 en Río de Janeiro.

Mirando la trayectoria de las relaciones desde Río de Janeiro, es interesante observar que ni América Latina ni el Mercosur crearon una asociación estratégica con Europa, sino que fue Brasil el primer país latinoamericano en ser reconocido como socio estratégico de la UE. Ello confirma la tendencia hacia el bilateralismo en las relaciones eurolatinoamericanas que coexiste con el interregionalismo como un ideal que ha caracterizado la cooperación desde los años ochenta, pero que en la actualidad está en pleno declive.

Sin duda, un primer obstáculo para crear una alianza interregional es la extrema complejidad de las relaciones, que involucran a demasiados actores y temas, a la vez que son altamente asimétricas y cada vez más fragmentadas. Otro impedimento importante para afianzar las relaciones eurolatinoamericanas más allá del tradicional prisma de cooperación es la falta de un enfoque temático claro y una agenda gubernamental común. Pese a las afinidades entre ambas regiones, falta también una motivación, es decir, intereses geopolíticos o económico lo suficientemente convincentes como para crear una alianza estratégica con objetivos, agendas y resultados concretos.

Un problema vinculado a ello es el hecho de que la esencia de las relaciones no son los intereses, sino los valores comunes (democracia, paz, derechos humanos) que se repiten como un mantra en cada reunión eurolatinoamericana y que ya forman parte del acervo común eurolatinoamericano. Según Andrew Hurrell (2007: 44), los valores políticos son el producto de la historia y la justificación para actuar conjuntamente. Sin embargo, en el caso de las relaciones eurolatinoamericanas, esta retórica normativa aún no se ha plasmado en acción, pese a los numerosos foros de diálogo político existentes y cuya máxima expresión son las cumbres interregionales que se celebran cada dos años.

Objetivos, funciones y resultados de las cumbres

Las cumbres son la máxima expresión política del interregionalismo —entendido como diálogo e interacción entre dos regiones—, como concepto vivido y promovido por Europa (Sanahuja, 2007). Las reuniones bienales del máximo nivel político ofrecen un paraguas general a unas relaciones cada vez más dispersas en tres dimensiones: interregional, subregional y bilateral. Cabe recordar que, aparte de las cumbres, la UE mantiene otros diez foros de diálogo y de cooperación con diferentes socios latinoamericanos.

Siendo uno de los pocos encuentros entre todos los líderes de la región, el último encuentro de este tipo celebrado en mayo de 2008 en Lima/Perú evidenció nuevamente que las cumbres se han convertido ante todo en una oportunidad de reencuentro y de cohesión interna para América Latina. Su fortaleza y a la vez su máxima debilidad es el formato interregional y la idea de consensuar políticas entre dos regiones o actores colectivos.

Una funcionalidad limitada

De las funciones que varios autores atribuyen al denominado interregionalismo,¹ las cumbres eurolatinoamericanas cumplirían sobre todo dos: identidad y creación de agendas. Evaluando la trayectoria de las cumbres desde 1999, las otras tres funciones se pueden prácticamente descartar,

puesto que las cumbres no pretenden crear un equilibrio de poder, su capacidad de racionalizar agendas internacionales es muy limitada y que aún no se ha producido ningún tipo de institucionalización.

Si comparamos las cumbres eurolatinoamericanas con las cumbres iberoamericanas creadas en 1991 (Freres, 2007), estas últimas tienen dos ventajas adicionales por las que su funcionalidad es mayor: primero, se han creado instituciones permanentes —la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB) en Madrid con oficinas en Montevideo y México D.F.— y, segundo, al ser España el centro del sistema iberoamericano y el principal socio de América Latina después de Estados Unidos, las cumbres intentan balancear el dominio de Washington en las Américas.

Asimismo, la función de crear una identidad común (en torno al pasado colonial y los dos idiomas dominantes) es más visible en el caso del sistema iberoamericano que, para empezar, une un número de países menor que las cumbres eurolatinoamericanas en las cuales participan 60 países muy diferentes en términos culturales y políticos. Mientras que la identidad eurolatinoamericana se basa en valores políticos y mucho menos en aspectos culturales, la identidad común es la esencia del sistema iberoamericano.

La identidad es también mayor en el sistema interamericano² que, además, está muy institucionalizado, pero tiene el lastre de ser dominado por un solo país que lo convierte en un proyecto hegemónico. Por tanto, comparado con los otros dos sistemas (el iberoamericano y el interamericano), la funcionalidad de las cumbres eurolatinoamericanas es mucho más débil, lo cual explica también sus escasos resultados.

De Río a Lima: de la asociación estratégica interregional a la bilateral

Hace diez años que tuvo lugar en Río de Janeiro la primera Cumbre entre la UE y ALC cuyo principal resultado fue la idea de crear una asociación estratégica interregional basada en una identidad (política) común. Hoy, Brasil y México son los únicos socios estratégicos latinoamericanos de la UE. Ello indica una transición del interregionalismo al bilateralismo selectivo que se inició a partir de los acuerdos de asociación que la UE firmó con México (2000) y Chile (2002).

Desde 1999 se han celebrado cinco cumbres y excepto en Guadala-

jara (2004) se consiguieron más resultados a favor de determinados socios —en Río de Janeiro en 1999 se iniciaron las negociaciones con el Mercosur; en Madrid en 2002 se concluyó un acuerdo de asociación con Chile; en Viena en 2006 se iniciaron las negociaciones con Centroamérica— que para el conjunto de América Latina. Los programas regionales de cooperación aprobados durante las cumbres (ALBAN, Eurososial y EuroClima) y dotados de pocos recursos podrían haberse aprobado sin tener que celebrar una reunión al máximo nivel político.

Llama la atención la ausencia de documentos que reflejen las afinidades políticas y valores comunes. A diferencia del sistema interamericano no existe ninguna Carta Democrática Europeo-Latinoamericana ni tampoco una Declaración conjunta a favor de la paz u otro tipo de compromiso que reflejara estas afinidades. Esta ausencia señala que la identidad no parece ser un móvil lo suficientemente importante como para asumir compromisos comunes.

En cuanto a la segunda función de las cumbres eurolatinoamericanas, el *agenda setting* es quizás en este ámbito donde radica su máxima fortaleza, aparte de su visibilidad mediática al reunir 60 líderes políticos de ambas regiones. A lo largo de las cumbres se han identificado varios temas de interés común. Sin embargo, no se ha logrado vislumbrar un claro enfoque temático que justificara una asociación estratégica en los términos inicialmente planteados en Río de Janeiro.

Cada una de las cinco reuniones ha tenido otro enfoque diferente: la asociación estratégica en Río de Janeiro, la lucha contra el terrorismo en Madrid, el multilateralismo y la cohesión social en Guadalajara, de todo un poco en Viena, y otra vez la cohesión social y el desarrollo sostenible en la Cumbre de Lima. Por tanto, la cohesión social sería el tema estrella de las cumbres. No obstante, ante los limitados recursos y considerables divergencias intra e interregionales, detallados a continuación, se puede descartar la creación de una asociación interregional en esta materia.

Por dos razones, Lima marcó una nueva etapa en las relaciones. Primero, podría ser el inicio del fin de las cumbres multitudinarias y/o su sustitución por un formato más reducido a medio plazo. Segundo, es posible que sea el comienzo de una mayor funcionalidad de las cumbres a través de la creación de una Fundación Europeo-Latinoamericana mencionada por primera vez en la Declaración de Lima. Ello elevaría la función de institucionalización del interregionalismo y serviría para prepa-

rar mejor las cumbres y dar seguimiento a los compromisos adquiridos. Otras posibles funciones de dicho órgano serían aumentar la visibilidad de la relación eurolatinoamericana, conectar las entidades de la sociedad civil a este proceso y ofrecer reflexiones independientes sobre diversos temas de cooperación interregional. Si la fundación se creara, posiblemente en la Cumbre interregional por realizar en España, durante la Presidencia española de la UE (primer semestre de 2010), las cumbres eurolatinoamericanas cumplirían una tercera función del interregionalismo al crear instituciones, identidad y agendas.

La definición de agendas: ¿un ejercicio europeo?

En casi todas las cumbres fue la Comisión Europea, el único órgano colectivo, el que asumió la función de definir sus agendas. Su protagonismo es positivo porque organiza y concentra los temas, pero refleja también que la definición de la agenda gubernamental es un proceso asimétrico poco coordinado y muy enfocada hacia los intereses de la UE como socio más fuerte y cohesionado.

Al ser un actor fragmentado con fuertes asimetrías internas, en Europa, América Latina sigue siendo percibido (y muchas veces actuando) desde la perspectiva «norte-sur», en el prisma de la cooperación. Mientras que esta visión no cambie y América Latina no logre concertar una agenda común, las relaciones y su máxima expresión política, las cumbres, seguirán reflejando ante todo el apoyo (paternalista) de la UE hacia América Latina.

Desde la primera Cumbre celebrada en 1999 en Río de Janeiro, América Latina apenas ha formulado propuestas, sino que ha sido más bien un receptor de agendas (Freres *et al.*, 2007). Lo que sí ha hecho y que a su vez refleja las crecientes divisiones internas es añadir temas, según los intereses nacionales de los países, lo cual dificultó definir temas de valor estratégico para ambos socios. La consiguiente diversidad impidió celebrar una Cumbre temática en Viena (2006) que, más que intereses conjuntos, representó un popurrí de la política internacional.

En esta misma línea de fragmentación y diversidad, cabe resaltar que los resultados de las cumbres se consiguen al margen de las mismas, en reuniones con los diferentes socios latinoamericanos. En la Cumbre

de Río de Janeiro se acordó negociar un acuerdo de asociación UE-Mercosur, en la de Madrid se concluyó una asociación entre la UE y Chile y en Viena se acordó negociar acuerdos de asociación con Centroamérica y con la Comunidad Andina. La ausencia de importantes mandatarios en la Cumbre de Lima mostró claramente la falta de entusiasmo en ambos lados del Atlántico por mantener unas reuniones interregionales que carecen de un claro objetivo y enfoque.

Este déficit ha motivado cierto cansancio de cumbres y de definición de agendas. En Lima se retomó el desafío de cohesión social (ya tratado en la Cumbre de Guadalajara en 2004) y se añadió un nuevo tema de índole global: el medio ambiente. Ambos son ante todo temas «europeos».

La cohesión social forma parte de la agenda interregional y, en este marco, del pilar de cooperación al desarrollo. Avances en este ámbito dependen tanto de la voluntad política de los gobiernos latinoamericanos de afrontar el desafío social como de la asignación de más recursos por parte de la UE. La política social es un tema de gran actualidad y a la vez altamente sensible en América Latina que «tumbó» gobiernos y cambió el mapa político de una región que se encuentra en estos momentos dividida entre tres «bloques políticos»: socialdemócrata, conservador y populista. Esta constelación dificulta no solo la definición de un consenso intralatinamericano, sino también una agenda común con la UE. Asimismo, llama la atención que la cohesión social sea tratada al margen de la integración regional: ni está vinculada a la posible creación de fondos de compensación en las diferentes agrupaciones subregionales latinoamericanos, ni tampoco a la dimensión social (eventual creación de fondos de convergencia) en los acuerdos de asociación con la UE.

Al ser América Latina la segunda zona más desigual del mundo, la cohesión social es, sin duda, un tema clave para el presente y futuro de la región. Por dos razones es también un asunto importante en la relación interregional: por el modelo europeo del Estado de bienestar social y por el hecho de que Europa es el principal donante de América Latina. Crear un estado redistributivo con servicios públicos de buena calidad sería la solución europea, en este aspecto opuesta a la visión librecambista de Estados Unidos. Desde esta misma lógica europea, solo con mayor equidad social e inclusión puede haber una democracia de calidad y participativa, de ciudadanos y no de clientes.

Aun así, incluso en la misma UE (que no tiene una política social común) es difícil armonizar los diferentes enfoques y visiones en torno a

la cohesión social. Tanto en Europa como en América Latina, sigue siendo un tema de «soberanía nacional», lo cual dificulta la definición de acciones interregionales. Exportar el modelo europeo del Estado de bienestar social a América Latina sería una tarea demasiado compleja y costosa. Todo indica que los recursos asignados a América Latina, considerada como región en desarrollo, no aumentarán, sino más bien lo contrario.

Aunque los flujos de cooperación para la región se han mantenido, la participación de América Latina en la AOD global disminuyó del 9% en 2001 al 4,8% en 2006. Ello se debe, por un lado, a la reducción de la pobreza que ahora afecta en torno al 38% de la población y, por el otro, al hecho de que salvo Nicaragua, América Latina es considerada una región de renta media (Alonso, 2007). El problema, por tanto, no es la falta de recursos sino su distribución. En cuanto al apoyo europeo, entre 2001 y 2006, la AOD europea se ha reducido en un 5,5%. Aun así, la AOD canalizada por España (el primer donante de la región) y de la Comisión Europea aumentó un 4,1% (Xalma, 2007). En el futuro próximo cabe esperar una paulatina reducción de los recursos a la región. Primero debido a otras prioridades geográficas y la concentración en los países menos avanzados (PMA) (solo Haití pertenece a esa categoría) y, por el otro, debido a los enormes costes de la crisis financiera internacional en los presupuestos públicos de los estados miembros de la UE.

También antes de la crisis financiera, la contribución financiera de la UE en materia social era muy modesta. El principal programa en este ámbito, Eurosociedad, solo está dotado de 30 millones por un período de cinco años y para 19 países. Aparte de fondos reducidos, las posibilidades de cooperación están políticamente limitadas a la soberanía nacional en cuanto a las políticas sociales, fiscales y a la seguridad pública. El hecho de que ni América Latina ni la UE hayan definido estrategias sociales conjuntas que tengan un impacto en los países representa un serio obstáculo a la cooperación en este ámbito. Aunque es cierto que la cohesión social es un tema clave para América Latina, no parece serlo para el futuro de las relaciones interregionales, a no ser que la UE esté dispuesta a invertir importantes recursos financieros y humanos para exportar su(s) modelo(s) de bienestar social.

El segundo tema, resultado de la Cumbre de Lima, el desarrollo sostenible, forma parte de la agenda global de las relaciones eurolatino-americanas e incluye, en realidad, tres temas muy diferentes y complejos: medio ambiente, cambio climático y energía. Es más un asunto glo-

bal/internacional que particular de la agenda intergubernamental entre ambas regiones. Iniciar un diálogo ministerial sobre el desarrollo sostenible y el cambio climático fue una iniciativa que la Comisión Europea ya había formulado en el año 2005. Uno de los pocos resultados concretos de la Cumbre de Lima fue la creación de EuroClima, un fondo regional dotado de 5 millones de euros para proyectos conjuntos. Aunque el impacto de este programa será muy limitado, en este campo se abren nuevas y prometedoras posibilidades de cooperación, sobre todo en el ámbito del cambio climático y de las energías alternativas.

Cabe destacar que en el tema energético y medioambiental ambas regiones son complementarias. Como pulmón verde y fuente de recursos naturales y energéticos, América Latina es un socio estratégico importante de la UE que carece de ambos. Hay una agenda común en cuanto a explorar energías tradicionales y alternativas (ante todo biocombustibles con Brasil), y existe un importante nicho de cooperación en cuanto a la exportación de tecnología medioambiental europea a América Latina.

La reducción de emisiones globales es, sin duda, otro objetivo común y es allí donde la cooperación podría llegar a cumplir una cuarta función del interregionalismo: la de racionalizar, es decir en este caso implementar conjuntamente lo decidido en la Conferencia internacional de Bali (2007). Es también en este campo donde el interregionalismo podría convertirse en un instrumento para la gobernanza global. En este sentido argumentó la comisaria de Relaciones Exteriores Benita Ferrero-Waldner cuando dijo que «llevar el diálogo político a los foros multilaterales y aunar fuerzas en la escena internacional promoviendo ideas sobre diversas cuestiones».³ Es un inicio positivo, pero su realización depende, nuevamente, de la asignación de recursos públicos que, debido a la crisis financiera, no están disponibles.

Las agendas gubernamentales más allá de las cumbres

Llama la atención que la integración, durante muchos años la máxima seña de identidad entre Europa y América Latina, fue la gran ausente de las agendas gubernamentales de las cumbres. El hecho de que la integración nunca ha sido tratada en una Cumbre indica que este tema se ha desplazado definitivamente del interregional al plano subregional de las re-

laciones eurolatinoamericanas. Lo mismo ocurre con la agenda comercial que es negociada en el marco de la cooperación entre la UE y los diversos bloques latinoamericanos (Caricom, SICA, CAN, Mercosur).

Esta fragmentación por bloques también ha dificultado la definición de temas estratégicos para las cumbres. El único órgano común en el cual participan todos los países latinoamericanos y caribeños es el Grupo de Río. Celebró su Vigésima Cumbre, poco antes de Lima, en marzo de 2008, en medio de la crisis diplomática entre Colombia y Ecuador debido al ataque militar contra varios guerrilleros en territorio ecuatoriano. La reunión en Santo Domingo revitalizó el Grupo de Río que había perdido relevancia como foro político conjunto. Su mediación en la crisis contribuyó a solucionar el incidente por la vía diplomática y evitar un conflicto bilateral más duradero. Aun así, los problemas estructurales del Grupo de Río, la falta de institucionalización, de agenda y la rivalidad entre Brasil y México, perduran. En 2009, México asumirá la Secretaría Pro Tempore del Grupo y ya ha anunciado su fortalecimiento y revitalización. Restaurar la principal interlocución latinoamericana de la UE sería un paso importante para rescatar el formato interregional de las cumbres socavado por diversas cumbres bilaterales (recientemente entre la UE y Brasil).

Mientras esto no ocurra y no exista ni un órgano colectivo latinoamericano ni tampoco una institución eurolatinoamericana, seguirá siendo difícil identificar intereses comunes y, aún más complicado, concertar una agenda. Esta falta de cohesión se refleja en la multiplicidad de temas tratados durante las dos últimas cumbres interregionales. Ante el proceso de intromisión y búsqueda de identidad incluyendo el alejamiento de Europa visible en muchos países latinoamericanos, quizás ni siquiera existe un consenso en torno a la importancia de seguir manteniendo las cumbres con la UE.

Las prioridades temáticas latinoamericanas de las cumbres están delimitadas por los procesos de negociación subregionales en curso. El Mercosur está buscando la fórmula para relanzar el pendiente acuerdo de asociación que está negociando desde 1999 y que estuvo condicionado desde 2004 al resultado de la Ronda de Desarrollo de Doha. Ante la parálisis de Doha, podrían retomarse las negociaciones UE-Mercosur o evaluarse la posibilidad de un acuerdo bilateral UE-Brasil.

Este mismo dilema entre bilateralismo o interregionalismo afrontan, de forma mucho más visible, los países de la Comunidad Andina. Ante la fragmentación de intereses y la negación de Bolivia de incluir el

libre comercio en un acuerdo con la UE, esta está considerando la alternativa de concluir acuerdos bilaterales, de momento con Colombia y Perú. Los únicos socios colectivos que firmaron, o están a punto de hacerlo, un acuerdo de libre comercio plus con la UE son los países del Caribe y Centroamérica que, ante el reducido tamaño de sus economías individuales, son conscientes de la inviabilidad de una solución bilateral.

A las subregionales hay que sumar las diversas agendas bilaterales. Por diversos motivos, Brasil, Chile, Cuba y México son tratados como socios bilaterales de la UE con agendas y diálogos individuales separados del resto de países. Mientras que Brasil como potencia emergente busca identificar intereses globales comunes con la UE, Chile y México suscribieron acuerdos de asociación bilaterales, y Cuba es el único socio latinoamericano de la UE que, debido a la situación política, aún no ha establecido relaciones contractuales con la Unión. Aparte de este grupo de países, se pueden identificar otras agendas bilaterales que confirman la tendencia hacia la fragmentación de intereses. Así, Argentina, Chile, México y Venezuela pretenden obtener el mismo estatus de socio estratégico que Brasil en la política exterior de la UE. México ya lo consiguió, pese a que ya tiene un diálogo político privilegiado con la Unión, en el marco de su acuerdo de asociación. Por tanto, el concepto de socio estratégico requiere de criterios claros, en el caso contrario pierde sentido.

La agenda europea frente a América Latina también está fragmentada. El ejemplo más visible de la división interna es la política de la UE hacia Cuba. Aunque la UE definió, en 1996, una Posición Común, no ha sido capaz de consensuar y aplicar una estrategia coherente propia que no oscilara entre compromiso condicionado y compromiso constructivo (Gratius y Legler, 2009) en el triángulo de coyunturas políticas variadas en Cuba, en los estados miembros (España) y en Estados Unidos.

Sin embargo, diferente a América Latina, en el seno de la UE hay un consenso en torno a la necesidad de concentrar y enfocar la agenda con ALC en menos temas, de firmar acuerdos de libre comercio plus con varios socios, de evitar un debate interregional sobre el futuro de la PAC y de promover la integración regional y subregional.

En cuanto a la UE, los principales protagonistas de su política hacia América Latina son España y Portugal que forman parte de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. Mientras que Portugal promueve las relaciones europeas con Brasil, España lo hace con el resto de la región. Siendo el principal inversor y donante, España es, sin duda, el primer so-

cio europeo de América Latina. Aparte de proteger sus inversiones, mantener su tradicional influencia política y cultural en la región, es el principal objetivo de su política «iberoamericana». Mientras que sus inversiones se concentran en México y los países del Mercosur, por sus estrechos vínculos culturales, Cuba es un tema destacado de su agenda latinoamericana y también uno de controversia doméstica.

Por razones históricas, Portugal tiene lazos muy estrechos con Brasil, el único país lusófono en América Latina. De hecho, uno de los principales promotores de la asociación estratégica con Brasil (durante la Presidencia portuguesa de la UE) fue el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao-Barroso, de nacionalidad portuguesa. Fue una suerte histórica para Brasil que, en un futuro, podría firmar nuevos acuerdos bilaterales en materia de integración, energía nuclear y ciencia y tecnología con la UE. A través de su participación en la Comunidad Iberoamericana de Naciones, Portugal también ha estrechado sus vínculos con los demás países de la región.

Debido a otras prioridades geográficas, Alemania, antes el principal donante de la región, se ha ido alejando de América Latina. Hoy, apenas tiene intereses nacionales en América Latina y, al contrario de España que persigue sus propios objetivos en el subcontinente, ha europeizado su política hacia la región. Ello significa que participa en las decisiones que se toman en Bruselas, pero que ha dejado de formular objetivos o adoptar posiciones propias como en el pasado.

Una excepción a esta regla general es su estrecha relación con Brasil, su principal socio en la región y potencia global. Alemania comparte con Brasil el interés político en conseguir un puesto permanente en el Consejo de Naciones Unidas —ambos formaron parte del denominado Grupo de los Cuatro (G-4)—, ha comprometido importantes fondos para la protección del medio ambiente y tiene un amplio *stock* de inversiones concentradas en Sao Paulo. Por todo ello, Alemania es uno de los pocos países europeos a favor de reactivar las negociaciones con el Mercosur y/o negociar un Acuerdo de asociación con Brasil. También tiene cierto interés por Bolivia al ser uno de los principales donantes europeos de este país.

Francia ha sido una importante referencia cultural entre las élites de América Latina, región que sigue siendo un importante socio para avanzar hacia su objetivo de crear un orden mundial multipolar. Como ex potencia colonial, Francia también tiene intereses en el Caribe francófono.

Asimismo, cabe recordar que en 1997, el presidente Jacques Chirac fue uno de los padrinos de las cumbres eurolatinoamericanas que en este momento había planteado como una reunión exclusiva entre el Mercosur y la UE. Paradójicamente, hoy, el *lobby* agrícola francés sigue siendo también el principal obstáculo europeo para firmar un acuerdo con el Mercosur. Aparte de sus vínculos con Argentina y Brasil, Francia es un importante socio económico de Colombia y Venezuela (donde es el segundo y tercer inversor europeo) y tiene cierto interés político por desarrollar relaciones independientes de Washington con Cuba y Venezuela.

A la República Checa y otros países de Europa Central y Oriental les interesa la región en función de su alianza con Estados Unidos que determina también su política hacia Cuba, históricamente su único aliado en América Latina. La República Checa, que asumió la Presidencia de la UE en el primer semestre de 2009, tiene una actitud muy crítica hacia el régimen cubano y sostiene un diálogo muy fluido con la disidencia y la oposición en Miami. La división de la UE en torno a Cuba señala también la pérdida de influencia de España en la UE ampliada que no sigue con la misma facilidad que antes (de la ampliación) su política hacia la isla, que consiste desde 2004 en el acercamiento político y el restablecimiento de la cooperación.

Tradicionalmente, los países nórdicos han sido importantes donantes de América Latina y destacados defensores de los derechos humanos. Por razones históricas, este grupo de países ha tenido un particular interés por Centroamérica y, dentro de la subregión, por Nicaragua. No obstante, ante la actual política de cooperación adoptada por el gobierno de Daniel Ortega, Suecia se retiró y otros donantes nórdicos tienden a disminuir considerablemente los flujos de AOD en esta subregión (Sjard-Schulz, 2007). Así, el hecho de que los países nórdicos no cooperen con países de renta media ha limitado en los últimos años su presencia en la región.

Aparte de este grupo de estados miembros, el Reino Unido busca ante todo proteger sus intereses económicos en América Latina, Italia mantiene sus históricos vínculos con Argentina y Brasil, y los demás estados miembros apenas tienen vínculos con la región. Por ello, en los últimos años se ha producido cierta «españolización» o, incluyendo a Portugal, una «iberoamericanización» de la política europea hacia América Latina que se acentuará más en la medida en que la UE se amplíe. Sin embargo, este mismo proceso de ampliación también tiende a disminuir

el peso de España en la UE y, consecuentemente, el de ALC en la política europea hacia América Latina.

Conclusiones: un trato diferenciado

En resumen, las cumbres eurolatinoamericanas han tenido una funcionalidad y un impacto limitados como mecanismo de cohesión y concertación interregional. Desde 1999, ni siquiera han contribuido a incrementar el perfil de América Latina como un actor internacional con una agenda compartida. Aun así, las cumbres han cumplido con dos funciones importantes del interregionalismo: fortalecer la identidad política común entre Europa y América Latina y crear agendas conjuntas en áreas de interés común. Además, en Lima (2008), las cumbres empezaron a asumir la función de racionalizar o coordinar políticas en temas internacionales, en este caso el medio ambiente y el cambio climático. Si se crea una Fundación Europeo-Latinoamericana también cumplirían una importante función de institucionalizar (y organizar) las relaciones interregionales.

Lo que sigue siendo una interrogante y un punto de inflexión es si las cumbres cumplen o no una función de balancear tanto el modelo de acuerdos (bilaterales) de países latinoamericanos con Washington como el peso de Estados Unidos en el hemisferio. Aunque durante mucho tiempo, los países latinoamericanos han visto sus relaciones con la UE desde esta perspectiva, el distanciamiento mutuo que han experimentado ambas regiones en los últimos años ha relativizado esta hipótesis. Además, la política de la UE ha sido ante todo reactiva y su enfoque interregional ha tenido un impacto muy limitado en América Latina, por lo cual empieza a coexistir con un creciente bilateralismo.

Otra prueba para un posible *balancing* (UE como alternativa a Estados Unidos) son los Acuerdos de Asociación pendientes. Ante las dificultades de cohesión interna en la CAN, la UE está considerando firmar acuerdos bilaterales con determinados socios, siguiendo el camino bilateral de Estados Unidos una vez que fracasó su proyecto ALCA. Aparte del mensaje negativo que representarían acuerdos bilaterales para la CAN (en gran parte una «construcción europea») otros países, como Argentina o Brasil, podrían reclamar el mismo trato. Por tanto, podría ser el camino

hacia la recta final no solo de la Comunidad Andina, sino también del Mercosur que han sido durante muchos años «niños mimados» de la UE. Sería también el fin del interregionalismo promovido como doctrina exterior y seña de identidad por parte de la UE.

Otra clave para el futuro del interregionalismo será la relación entre la UE y el Mercosur. Si las negociaciones sobre un acuerdo de asociación interregional avanzan hasta la próxima Cumbre eurolatinoamericana en España (2010), se consolidaría el camino del interregionalismo; si no, sería un mensaje negativo para el «modelo» europeo de influir en América Latina y para los mecanismos de integración. Lo más probable parece la coexistencia de las dos fórmulas, pero a ritmos diferentes: lo bilateral avanzará más rápido que lo interregional.

Un problema vinculado a la diatriba entre interregionalismo y bilateralismo es el trato diferenciado que reciben los socios latinoamericanos por parte de la UE que ha favorecido a determinados países y ha perjudicado a otros, por regla general los más débiles en términos económicos y de acción exterior. Chile, México y Brasil se perfilan como ganadores de este juego cada vez más centrado en agendas particulares bilaterales y cada vez menos inclinado a seguir el camino original del interregionalismo diseñado por la UE⁴ y plasmado en las cumbres eurolatinoamericanas. Aunque recientemente se restableció la cooperación al desarrollo con la UE, Cuba está prácticamente fuera del sistema eurolatinoamericano. El único socio colectivo de la región que ha firmado un acuerdo de asociación con la UE es el Cariforum (2007). Ante el reducido peso económico del Caribe para la UE, ello señala que los intereses (económicos) de la Unión están subordinados a los objetivos políticos y de cooperación.

Ello muestra también las diferencias y el diferente trato que reciben América Latina, por un lado, y el Caribe (desde el inicio considerado región asociada), por el otro, en la política exterior de la UE. Si el bilateralismo y el interregionalismo son procesos paralelos, las relaciones eurolatinoamericanas y eurocaribeñas siguen transcurriendo por caminos diferentes, y las cumbres —en su origen una copia del formato de las cumbres de las Américas— no han podido superar el abismo existente entre los intereses y agendas latinoamericanas y caribeñas frente a la UE.

Para concluir, se puede señalar que América Latina y la UE comparten agendas e identidades, pero falta todavía una visión estratégica con un claro enfoque temático que justifique no solo seguir celebrando

cumbres interregionales, sino también crear una alianza estratégica internacional. Un problema relacionado con ello es la falta de institucionalidad para, al menos, coleccionar e implementar los numerosos compromisos gubernamentales asumidos en las cinco cumbres celebradas hasta ahora. Queda por ver si la próxima Cumbre interregional en España empezará a resolver este problema y logrará avances concretos en temas clave de la agenda.

Notas

1. Véase, entre otros, Hettne y Söderbaum (2005).
2. Si se considera el surgimiento de Suramérica, Centroamérica y Norteamérica como regiones geopolíticas propias, el sistema interamericano no es solo un sistema intrarregional, sino también un mecanismo de cooperación interregional.
3. Benito Ferrero Waldner, «La UE y América Latina: una relación sólida en un mundo globalizado», discurso pronunciado en la reunión con la sociedad civil de Europa-América Latina y el Caribe, Viena, 7 de abril de 2006.
4. La Comisión Europea se pronuncia claramente a favor no solo de la integración subregional, sino de «una estrategia de integración para toda América Latina», véase Comisión Europea (2005: 15).

Bibliografía

- Alonso, J. A., dir. (2007), *Cooperation with Middle Income Countries*, Editorial Complutense / Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- Comisión Europea (2005), *Una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina*, COM (2005), 636 final, Bruselas, diciembre.
- Freres, Ch. (2007), «¿Hay lecciones para el diálogo eurolatinoamericano de otros foros internacionales de participación latinoamericana? Un análisis comparativo preliminar», en C. Freres *et al.*, coords., *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pp. 89-115.
- Freres, Ch. *et al.*, coords. (2007), *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid.
- Gratius, S. y T. Legler (2009), «Latin America is different: EU and US democracy promotion in the Americas», en Amichai Magen y Thomas Risse, eds.,

Promoting Democracy and the Rule of Law: American and European Strategies, Palgrave Macmillan, Londres (en prensa).

Hettne, B. y F. Söderbaum (2005), «Civilian Power or Soft Imperialism? The EU as a Global Actor and the Role of Interregionalism», *European Foreign Affairs Review*, vol. 10, nº 4, pp. 553-575.

Hurrell, A. (2007), *On Global Order: Power, Values, and the Constitution of International Society*, Oxford University Press, Oxford.

Sanahuja, J. A. (2007), «Regiones en construcción, interregionalismo en revisión. La UE y el apoyo al regionalismo y la integración latinoamericana», en Ch. Freres *et al.*, coords., *¿Sirve el diálogo político entre la UE y América Latina?*, Fundación Carolina, Madrid, pp. 1-43.

Sjard-Schulz, N. (2007), *Nicaragua: un duro despertar en el laboratorio de la eficacia de la ayuda*, Comentario FRIDE, Madrid, noviembre.

Xalma, C. (2007), *Informe de la Cooperación en Iberoamérica*, Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), Estudios SEGIB, nº 2, Madrid.