



**LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN
EUROPEA Y AMÉRICA LATINA EN
EL SIGLO XXI: ENTRE EL
VOLUNTARISMO Y LA REALIDAD**

Carlos Malamud

Working Paper n° 6, Julio de 2010



Las Relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el Siglo XXI: Entre el Voluntarismo y la Realidad

Carlos Malamud

Las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina en la primera década del siglo XXI han estado marcadas por grandes dosis de voluntarismo, que son las que han llevado a hablar a ambas partes de la posibilidad de constituir una “asociación estratégica” birregional. Sin embargo no son los únicos factores a considerar en unas relaciones que tienen numerosas facetas e inclusive algunos claroscuros y contradicciones. Es bastante frecuente escuchar y leer, tanto en documentos oficiales como en trabajos académicos, que las relaciones entre ambas regiones son especiales a partir del hecho de compartir una serie de valores civilizatorios, culturales e históricos. Una de las ideas que sustenta la existencia de ese marco común es la pertenencia de América Latina a Occidente. Si se quiere, siguiendo a Alain Rouquié¹ se podría decir que América Latina pertenece al “Extremo Occidente”, pero al Occidente al fin de cuentas.

A partir de aquí se concluye con bastante insistencia en que ambas regiones se declaran, y son, mayoritariamente democráticas, y que en sus países los sistemas políticos giran en torno a la ciudadanía, a la democracia representativa, la división de poderes, el estado de derecho y el imperio de la ley. Gracias a ello es posible construir una “alianza estratégica” entre los 27 estados miembros de la UE y los 33 países de América Latina y el Caribe. Esta alianza, por su elevado número de miembros, puede, y debe, tener una gran presencia, en la escena internacional y en los organismos multilaterales, comenzando por Naciones Unidas. Inclusive en el G-20, la presencia de tres países latinoamericanos (Brasil, México y Argentina) se suma a otros cinco europeos (Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España), más la propia UE. De este modo, en la medida que esta alianza logre consolidarse, tanto la UE como América Latina estarían en condiciones de tener una fuerte presencia en las negociaciones internacionales e influir de una manera muy importante en ellas y en la confección de las respectivas agendas.

Es en este contexto que frente a las relaciones entre Europa y América Latina encontramos dos posturas extremas, que oscilan entre el excesivo optimismo y el excesivo pesimismo. Mientras la primera postura insiste en el gran potencial existente entre ambas regiones a partir de compartir valores comunes, lo que ha llevado a avanzar considerablemente en el proceso de construcción de una alianza estratégica, la segunda apunta a que pese a algunos temas en común, las diferencias regionales son de tal calado que es imposible avanzar más allá de algunos compromisos coyunturales. En realidad, como siempre ocurre, la respuesta hay que encontrarla a mitad de camino, matizando adecuadamente las posiciones más radicales mantenidas por los partidarios de ambos extremos. Esto se puede observar en un análisis más a largo plazo de la relación, como se ha visto en las últimas dos décadas del

1.- Alain Rouquié, *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*, Editorial Siglo XXI, Madrid, 2000.

siglo XX en la apuesta de europeos y latinoamericanos por superar los conflictos más agudos de América Central, comenzando por los de Nicaragua y El Salvador, pese a la postura de Estados Unidos. Posteriormente estas posiciones dieron lugar al diálogo europeo a nivel ministerial con el Grupo de Río, que conoció en años pasados épocas de mayor esplendor.

Sin embargo, y pese a las grandes expectativas depositadas en el proceso birregional, especialmente a partir de la primera Cumbre ALCUE (América Latina, Caribe y Unión Europea), celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, los resultados obtenidos hasta la fecha no han sido tan satisfactorios como se esperaba y las frustraciones de las partes demasiado abundantes, con continuos reproches cruzados por las responsabilidades mutuas. En 2002 se realizó en Madrid la II Cumbre eurolatinoamericana, que terminó de poner en marcha el sistema de reuniones al más alto nivel, con la presencia de los jefes de estado y de gobierno de ambas regiones y sus lineamientos actuales. De momento, el sistema ha alcanzado su VI edición tras la Cumbre de Madrid (18 y 19 de mayo de 2010), que cosechó algunos logros importantes, especialmente desde la perspectiva de las relaciones birregionales. A partir de entonces las reuniones han tenido una periodicidad bienal, se han celebrado regularmente, casi siempre con una importante presencia de los mandatarios implicados, pero nunca se ha cuestionado en ellas la premisa fundacional que habla de la existencia de una comunidad birregional de valores.

De ahí que este trabajo proponga una evaluación del estado actual de las relaciones birregionales, tanto políticas como económicas, comenzando por analizar lo que ha sido su historia reciente, a la vez que intenta resaltar aquellos problemas más importantes que condicionaron el cumplimiento de los objetivos propuestos.

También se analizará si están dadas las condiciones para arribar a esa alianza estratégica, o si, por el contrario, existen factores importantes que la dificultan, o de momento la hacen imposible. En este último caso, en aquellos escenarios donde es complicado o imposible avanzar en soluciones subregionales, la solución más viable pasaría por la necesidad de que la UE tienda a bilateralizar las relaciones en función de intereses concretos, del grado de convergencia con los distintos países latinoamericanos, y de la cercanía de los mismos con Europa, dejando atrás, como ya ha comenzado a hacer, el precepto de que únicamente se negociaba con instituciones de integración subregional, como Mercosur, CAN (Comunidad Andina) o SICA (Sistema de Integración Centroamericano)².

Como dice Araceli Mangas, “si hay Estados de América Latina y el Caribe que no desean la vía subregional, la quieren abandonar o estiman que mediante esa relación se ven perjudicados, la vía bilateral es plenamente legítima. Todos los instrumentos para la relación eurolatinoamericana son válidos: bilateral, subregional y birregional. Habrá que utilizarlos sin exclusiones ni condiciones. Las relaciones pueden tener una geometría variable y cohesión mecanismos multinivel. La vía bilateral no debe ser vista como un fracaso de la

²- Araceli Mangas Martín, “UE e Iberoamérica: fracaso del paternalismo”, *El Mundo*, 30 de abril de 2010, <http://www.agendadeprensa.org/2010/04/30/2479/>. Entre otros conceptos se pueden leer los siguientes: “Si hay Estados de ALC que no desean la vía subregional, la quieren abandonar o estiman que mediante esa relación se ven perjudicados, la vía bilateral es plenamente legítima. Todos los instrumentos para la relación eurolatinoamericana son válidos: bilateral, subregional y birregional. Habrá que utilizarlos sin exclusiones ni condiciones. Las relaciones pueden tener una geometría variable y cohesión mecanismos multinivel. La vía bilateral no debe ser vista como un fracaso de la subregional sino como la adecuada a situaciones diversas entre sí. La UE no debe malgastar ni un euro más en formación y mantenimiento de estructuras institucionales. Debe cambiar su inútil estrategia, que repite como si fueran mantras en todos sus documentos. La vía subregional no puede mantenerse como prioritaria, pues ese empeñamiento ha llevado al colapso de las relaciones con muchos países de Iberoamérica”.

subregional sino como la adecuada a situaciones diversas entre sí”. A partir de aquí resulta obvio que la bilateralización de las relaciones no implica trazar una gruesa línea entre países “buenos” y “malos”, sino reforzar las relaciones con los más próximos y más interesados, manteniendo con los otros un nivel de interlocución importante, a la vez que se siguen apoyando los procesos de integración que tienen ciertas posibilidades de avanzar. Este ha sido el caso del Acuerdo de Asociación Económica (AAE o EPA) firmado con el CARIFORO en 2008 o el que actualmente se negocia con el SICA.

En el caso particular que nos ocupa, el de las relaciones entre ambos bloques geográficos, el problema de fondo no se encuentra tanto en las debilidades negociadoras, ni en la intransigencia de las partes, sino en la gran indefinición de los actores implicados, que no logran articular de forma consistente y prolongada (no coyuntural) sus expectativas respecto a la contraparte con la que teóricamente se quieren relacionar. Entre los obstáculos que frenan la relación entre Europa y América Latina está, por un lado, la ampliación de la UE, que en poco tiempo pasó de contar 15 estados miembros a 27, la crisis abierta por el fracaso del tratado constitucional y, más recientemente la implementación del Tratado de Lisboa. Por el otro lado, el auge del populismo nacionalista ha introducido una cuña de división y contradicciones en el bloque latinoamericano que dificulta seriamente la relación y las negociaciones con la UE. Es más, el discurso claramente confrontacional y, en numerosas ocasiones estentóreamente antieuropeo que manejan algunos de sus líderes, concretamente Hugo Chávez, Evo Morales, Daniel Ortega y los hermanos Castro, dificulta avanzar en el estrechamiento de relaciones con el conjunto de la región.

UN BALANCE DE LAS RELACIONES UE – AMÉRICA LATINA

Como ya se ha señalado, las relaciones entre la UE y América Latina a partir de fines del siglo XX han estado condicionadas por la convocatoria de la I Cumbre ALCUE, celebrada en Rio de Janeiro. Si bien en este trabajo se repasan los principales logros alcanzados en las cinco Cumbres precedentes, también se presta atención a las políticas seguidas por aquellos actores europeos más interesados en América Latina, comenzando obviamente por España y Portugal, miembros del sistema iberoamericano e integrantes de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), pero también de aquellos países, como Reino Unido, Francia, Italia o Alemania, muy interesados en la región. Es obvio que las sucesivas ampliaciones de la Unión (de 15 a 25 y luego a 27), han influido negativamente en el interés del conjunto de la Unión sobre América Latina, ya que ni la mayoría de los nuevos países de Europa central y oriental, ni los del Mediterráneo (Chipre o Malta), tienen un excesivo interés en el subcontinente latinoamericano.

A la vista de lo ocurrido en los años recientes se puede afirmar que la convergencia planteada entre la UE y América Latina no pasa hoy por su mejor momento. La Cumbre de Lima, mayo de 2008, dejó la sensación de que se había evitado un estrepitoso fracaso, consecuencia de algunas fracturas evidenciadas en Viena en 2006, que podía haber comprometido el futuro del sistema, pero poco más. Los resultados entonces obtenidos fueron bastante limitados, ya que si bien se cumplieron los modestos objetivos fijados a priori, recogidos todos de forma muy ordenada en la Declaración Final, no fue posible encontrar ni las formas ni los mecanismos más adecuados que nos permitieran salir del impasse actual en que nos encontramos³.

³.- Günther Maihold, ‘The Vienna Summit between Latin America/The Caribbean and the EU: The Relative Success of a Meeting with Low Expectations’, ARI 59/2006, Elcano Royal Institute, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+59-2006 y “La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría euro-

Las premisas y las asimetrías sobre las que se asienta la relación birregional

La relación birregional se construyó a partir de premisas no siempre ajustadas a la realidad. Como bien señala José Antonio Alonso⁴, ambas partes partieron de manejar expectativas sobredimensionadas respecto de la que tenían enfrente, lo que llevó a demandar “de la otra parte algo que aquella no está en condiciones de ofrecer”, al exagerarse las reales potencialidades del otro. Mientras América Latina esperaba más de Europa en términos de cooperación, Europa esperaba mayores compromisos políticos, en tanto las dos partes buscaban, sin obtenerlo, una mayor apertura de los mercados de aquellos bienes y servicios que más le interesaban.

Hasta ahora, las relaciones y, por consiguiente, las negociaciones entre la UE y América Latina se han caracterizado de forma permanente por una profunda asimetría entre las dos partes implicadas. Esta situación se ve reforzada por el hecho de que mientras existe una mayor coordinación entre los países europeos en materia de política exterior, los gobiernos latinoamericanos acuden a la cita sin prácticamente ninguna negociación previa. No sólo eso, en algunos puntos acuden sumamente divididos. En la coyuntura actual, debido a la existencia del proyecto hegemónico cubano – venezolano, sintetizado en el ALBA (Alianza Bolivariana de los pueblos de Nuestra América), la región está más fracturada que nunca. A esto se suma la sensación compartida por todos los actores implicados de una cierta superioridad política y económica de la UE sobre América Latina, que desde un lado es vista como “eurocéntrica” y del otro atribuido al mayor desarrollo político y económico. Sin embargo, en la Cumbre de Madrid se pudo ver otro tipo de actitudes debidas a dos factores esenciales. Por un lado, el mejor comportamiento de América Latina frente a la crisis económica internacional, y la ausencia de turbulencias en la mayor parte de sus países, a diferencia de lo que ocurre en la UE; y, por el otro, la emergencia de Brasil como actor global. No en vano Lula llegó a Madrid procedente de Teherán, tras negociar con Ahmadinejad y Erdogan un acuerdo para el procesamiento de uranio enriquecido iraní.

De todos modos, las asimetrías se manifiestan de maneras muy distintas y desde diferentes puntos de vista, comenzando por el económico y tecnológico, pero también educativo, científico, militar o inclusive en la dinámica de integración regional. De algún modo todos los actores implicados se acomodan a las asimetrías, unos para pedir y los otros para intentar imponer sus puntos de vista. Estas asimetrías se pueden ver, inclusive, a la hora de diseñarse, planificar y organizar las Cumbres ALCUE. Por una cuestión de estructuras institucionales, con las que sí cuenta Europa, pero de las que América Latina carece, pero también de recursos disponibles, de interés y hasta de inercia, la UE es prácticamente el articulador único de las Cumbres y de los temas de su agenda, ya que América Latina participa muy poco en todo esto. A lo sumo, el país latinoamericano responsable de su coordinación, o en su caso el organizador de la Cumbre de ese año, es el único que tiene algo que decir. Cuando esto ocurre, generalmente es para aceptar o rechazar aquellas propuestas emanadas del lado europeo. Esto ha ocurrido este año con Argentina, cuyas consultas con los

latinoamericana”, ARI Nº 58/2008, Real Instituto Elcano, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8f_nxBnR19TE2e_kEAjSw8jAwjQL8h2VAQAaGY74w!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI58-2008

⁴.- José Antonio Alonso, “Hacia una nueva estrategia UE – América Latina: apuntes para un debate”, en Fundación Carolina, *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. debate y conclusiones*, Madrid, 2010. La versión pdf se puede consultar en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf>.

restantes gobiernos regionales para coordinar la Cumbre fueron bastante limitadas o escasas. Si a eso sumamos un grado de preparación muy diferente de las Cumbres por ambas partes⁵, nos explicamos porque resulta decisivo el peso del componente europeo en el diseño de la agenda, pese a la participación latinoamericana (más frecuente por vetar iniciativas que por proponer otras nuevas y constructivas).

Las asimetrías mencionadas se pueden observar en la existencia de la llamada “cláusula democrática” en los acuerdos de Tercera Generación firmados entre América Latina y la UE en la época de expansión de los procesos latinoamericanos de transición a la democracia en las dos últimas décadas del siglo pasado. Esta cláusula se ha fijado pensando exclusivamente en una de las partes y no en las dos y, sobre todo, en el respaldo que podía dar la democrática Europa a la consolidación democrática en América Latina. Es más, en alguna circunstancia la cláusula fue incorporada al Tratado a petición del país latinoamericano afectado en su caso, como ocurrió con Mercosur. Esto lleva a pensar en la existencia de una cierta “superioridad moral y democrática” europea, frente a la mayor inestabilidad política existente en el lado latinoamericano.

Sin embargo, y pese a la clara apuesta europea por respaldar los procesos de democratización y de construcción institucional en América Latina, manifestada de las formas más diversas, la UE no se opuso a la participación de Cuba en las Cumbres ALCUE. Siguiendo el ejemplo de lo que ocurrió con las Cumbres Iberoamericanas, donde el gobierno de La Habana también participa, se parte de la idea de que es mejor tener a Cuba dentro del sistema, que fuera, de forma de poder negociar con su gobierno en mejores condiciones⁶. Sin embargo, el mantenimiento de la posición común europea en lo relativo a Cuba y al respeto de los derechos humanos por sus autoridades ha incrementado las fricciones entre ciertos gobiernos europeos y las autoridades cubanas. En este sentido la acusación a Europa de seguidismo respecto a la política de Estados Unidos no es infrecuente por parte de los máximos responsables del régimen castrista.

Las asimetrías económicas son mucho más visibles y ponen de relieve el mayor potencial del lado europeo. Esta realidad condiciona enormemente las relaciones, especialmente las políticas, marcadas también por la mayor estabilidad democrática y un mayor predominio del estado de derecho en Europa. La polémica surgida entre los gobiernos latinoamericanos y los europeos, tras la votación por el Parlamento de Bruselas en 2008 de la llamada “directiva del retorno”, aplicada a los inmigrantes ilegales en Europa, ha servido para hacer evidentes todas estas contradicciones.

Los cambios internacionales y la relación birregional

La relación birregional en la última década ha estado sumamente marcada por los cambios ocurridos tanto en Europa como en América Latina y también en el escenario internacional. En la UE, el proceso de ampliación y posteriormente el intento de poner en marcha el

⁵.- Documentos oficiales como el siguiente, producido por la Comisión Europea (“La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales” {SEC (2009) 1227}, Bruselas 30/IX/2009 COM (2009) 495 final, comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo), resultan totalmente inimaginables del lado latinoamericano. Esto no significa que algunas instituciones, como la CEPAL o el SELA no elaboren trabajos, pero estos organismos no hablan por boca de los gobiernos regionales. Sin embargo, desde la perspectiva europea una cosa es la forma en que la Comisión analiza la relación con América Latina, y otra muy distinta el modo en que los estados miembros de la UE la plantean y la llevan a la práctica. Se trata de un terreno donde la casuística es muy amplia.

⁶.- Esta situación contrasta con la existente en la Cumbre de las Américas, donde sí participan Estados Unidos y Canadá, pero no Cuba.

Tratado de Lisboa complicaron en buen grado el acercamiento a América Latina. La ampliación provocó una cierta retracción de la UE, que tendió a cerrarse sobre si misma, y más después de las duras consecuencias del conflicto de los Balcanes, todo lo cual afectó negativamente las propuestas que intentaban proyectar un activo liderazgo internacional europeo. La ampliación, básicamente al este de Europa, pero también a algunos pequeños países del Mediterráneo, también introdujo una mayor heterogeneidad dentro de la UE, afectando al modo en que en las instancias comunitarias se percibe a América Latina y en el resto del mundo.

Al tiempo, se debilitaban los liderazgos internos dentro de la Unión, que ya se habían visto afectados durante la guerra de Irak, con la artificial división entre la nueva y la vieja Europa. Esta situación influyó decidida y negativamente en la posibilidad de generar consensos dentro de las estructuras comunitarias. De este modo, en los últimos años, la agenda europea se centró en la relación transatlántica (Estados Unidos y la OTAN); la relación con Rusia, y el cuidado de la frontera oriental; la lucha contra el terrorismo islámico, una prioridad después del 11-S, acrecentada tras los atentados de Londres y Madrid; y la agenda de Desarrollo del Milenio, lo que implica centrar la AOD en los países más pobres, una categoría en la cual no entran la mayor parte de los latinoamericanos, que suelen calificar como países de renta media. No en vano era frecuente oír algunas quejas latinoamericanas sobre el abandono europeo de la región después de los atentados terroristas del 11-S, en consonancia con lo que había ocurrido con Estados Unidos.

En América Latina, los cambios políticos ocurridos a lo largo de la primera década del siglo XXI, especialmente tras la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela, también tuvieron su impacto sobre las relaciones birregionales. Esta situación se vio acompañada por la emergencia de nuevos actores políticos, como los indígenas, portadores de una nueva agenda, y por la consolidación de nuevos polos de referencia regional. En algunos casos, como el triunfo de Evo Morales en Bolivia, el proceso político que permitió el encumbramiento del MAS (Movimiento al Socialismo) y abrió la puerta para la superación de décadas de postergación indígena, fue vivido y seguido con sumo interés y simpatía por diversos gobiernos europeos y también por la opinión pública, que esperaban que de ese modo se pusiera fin a largas décadas de exclusión y explotación.

Los procesos de integración regional y subregional latinoamericanos están sumidos en una profunda crisis, lo que dificulta el diálogo con otras regiones, comenzando por Europa, un diálogo que se hace más dificultoso a partir de la profunda fractura que caracteriza actualmente al subcontinente. La presencia de nuevos actores extrarregionales⁷ (China, Rusia, o Irán, fundamentalmente) también importa, a la vez que o bien es fuente de potenciales conflictos con Europa, en el caso del respaldo de algunos países a la aventura nuclear iraní, o de recelos por la competencia económica china. La salida de Venezuela de la

⁷.- Carlos Malamud, “Los actores extrarregionales en América Latina (I): China”, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo N°50/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt50-2007; Carlos Malamud y Carlota García Encina, “Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán”, Real Instituto Elcano, ARI N°124/2007, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari124-2007; y Carlos Malamud, “Los actores extrarregionales en América Latina (y III): las relaciones con la Unión Europea”, Real Instituto Elcano, ARI N°8/2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari8-2008.

CAN⁸, por ejemplo, tuvo un impacto profundo y negativo sobre la IV Cumbre ALCUE de Viena, celebrada en mayo de 2006.

En el escenario internacional también se han producido una serie de cambios importantes desde la convocatoria de la Primera Cumbre ALCUE, en 1999, lo que ha condicionado el diálogo birregional. El punto de partida fueron los atentados del 11-S y la posterior invasión de Irak, que afectaron en gran manera a las tendencias multilateralistas existentes en el planeta, como era la propia ALCUE. Más recientemente, la crisis económica y financiera internacional ha tendido a reevaluar un papel más protagónico de los estados, una tendencia relevante en América Latina y enfáticamente reivindicada por numerosos presidentes regionales, desde Chávez a Lula, pasando por Kirchner y Correa. Otra de las consecuencias de la crisis fue la necesidad de diseñar un marco para la gobernanza global, en el cual rápidamente el G-20 tuvo un cierto protagonismo. Sin embargo, la coordinación eurolatinoamericana en su seno se ha demostrado, hasta la fecha, claramente insatisfactoria.

España y las relaciones eurolatinoamericanas

España es una pieza esencial de la relación entre Europa y América Latina. Tradicionalmente se insiste en la especial relación existente entre España y América Latina y en el enorme potencial que esto supone para la UE. Tras insistirse durante muchos años en que América Latina era una prioridad para España y para su política exterior, aunque sin definirse claramente de qué prioridad se estaba hablando, hoy la fórmula se ha cambiado y el discurso oficial pasa por señalar que América Latina es una “dimensión natural” de la política exterior española. De esta manera se alude a la doble pertenencia, o a la doble identidad, de España, que mira a la vez en dirección a Europa y a América Latina. Una de las principales características es el tratamiento igualitario que da España a todos los países latinoamericanos, con independencia de la tendencia política de sus gobiernos o de mayor o menor sintonía que puedan tener con España⁹. El intento de resolver la crisis hondureña de cara a la Cumbre de Madrid así lo atestigua. Los esfuerzos gubernamentales por mantener abiertos los canales de comunicación con Cuba o Venezuela, más allá de las dificultades políticas o de los problemas en la agenda bilateral van en la misma dirección.

Lo cierto es que por su pasado, su lengua, su cultura, su historia, por importantes movimientos migratorios en ambas direcciones y, más recientemente, por sus notorios intereses económicos, el interés de España en América Latina es genuino. En Cuba, por ejemplo, son mayoría los cubanos que tienen al menos tres de sus cuatro abuelos españoles. Todo esto refuerza el interés de España en la región, a tal punto que es el único país europeo que tiene embajadas en la totalidad de las capitales latinoamericanas. Habrá que ver cómo repercutirá en las relaciones con América Latina la creación del servicio exterior europeo y el hecho de que Europa termine contando con legaciones en todos los países. Si bien es verosímil pensar que pese a ello España mantendrá sus sedes abiertas, también lo es que

⁸.- Carlos Malamud, “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, Real Instituto Elcano, ARI N°54/2006, (1ª parte), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+54-2006, y “La salida venezolana de la CAN y sus repercusiones sobre la integración regional (2ª parte): su impacto en Mercosur”, Real Instituto Elcano, ARI N°63/2006, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+63-2006

⁹.- Carlos Malamud (coord.), Informe Elcano N°3: “La política Española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia” (2005), http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/lut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8f_nxBnR19TE2e_kEAjM18DKNAvyHZUBADTfkxT/

muchos países europeos, especialmente los más grandes, como Francia, Alemania o Gran Bretaña, por motivos económicos cerrarán muchas de las que todavía tienen en funcionamiento, salvo aquellas en los países con los que, por las causas más diversas, tienen relaciones especiales o estratégicas. Sería el caso de Francia en Brasil, después de los acuerdos de varios miles de millones de euros cerrados entre los presidentes Sarkozy y Lula para la venta de aviones de combate, construcción de un submarino nuclear y transferencia de tecnología.

En el marco de la preparación de la Cumbre ALCUE de Madrid, y con la intención de *aggiornar* y superar la idea de la comunidad de valores e intereses entre Europa y América Latina, las autoridades españolas responsables de su organización acuñaron la frase de que “América Latina interesa a Europa y Europa interesa a América Latina”¹⁰, una frase que mantuvieron pese a las grandes dificultades existentes en el horizonte, como las cuestiones migratorias o el problema hondureño. Esta idea se apoya en unas cifras muy concretas. Se resalta el hecho de que la UE (con sus 27 miembros) es el principal inversor extranjero en la región¹¹, el principal donante, basta ver el esfuerzo realizado en Haití, el segundo socio comercial en 2008 y el primero para Chile y Mercosur. A esto se agrega el hecho de que entre 1991 y 2008 el comercio birregional se ha duplicado.

Europa tampoco desconoce el peso que Estados Unidos tiene en la región. De hecho, desde el punto de vista de políticos y empresarios europeos, la presencia norteamericana tendía a limitar las posibilidades europeas para extender su presencia y su influencia en América Latina. Es más, en numerosas ocasiones los empresarios europeos suelen utilizar un discurso tremendista para hablar de lo que entienden como competencia desleal de sus competidores norteamericanos, generalmente con la complicidad de su gobierno. Pese a ello se especula con la posibilidad de profundizar las relaciones y el diálogo del llamado “triángulo transatlántico”, cuyos tres vértices serían América Latina, los Estados Unidos y la UE. La idea es que la relación triangular interesa a todos los actores, aunque está claro que a países como Cuba o Venezuela, que centran su discurso político en el ataque al “imperialismo” norteamericano, la idea de esta relación les es un poco ajena¹².

¿Es posible construir la alianza estratégica?

¹⁰.- Juan Pablo de la Iglesia, secretario de estado para Iberoamérica del ministerio de Asuntos Exteriores de España, y Rosa Conde, directora de la Fundación Carolina, “Reflexionando juntos por una agenda eurolatinoamericana”, *ABC*, 12/iv/2010: “Las dos regiones somos aliados naturales que compartimos valores, que compartimos agenda, que compartimos una visión en la agenda internacional basada en la consolidación de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Queremos replantear el alcance de lo que ha de significar una nueva «alianza estratégica» UE-ALC en el nuevo escenario global: dando profundidad al diálogo político superando agendas centradas en asuntos meramente birregionales para pasar a discutir posiciones conjuntas en asuntos de importancia global: energía, lucha contra el cambio climático, cohesión social, lucha contra la pobreza, salida de la crisis, seguridad o nueva arquitectura financiera internacional. Una asociación birregional efectiva no se puede sustentar sólo en un discurso sobre los valores comunes: es necesario tener un mayor conocimiento, a ambos lados del Atlántico, de las transformaciones que se están produciendo en ambas regiones”.

¹¹.- Es importante aclarar que si se desagregan los datos europeos los resultados son otros. Según la CEPAL, en 2009, Estados Unidos fue el principal inversor extranjero en América Latina, seguido de España y Canadá, CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*.

¹².- Ver también de Vicente Palacio, “Un “Área de Progreso” entre América y la Unión Europea”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. X, Nº2 (2010).

La década transcurrida entre la I Cumbre ALCUE y la VI ha estado marcada, en palabras de Celestino del Arenal¹³, por una gran cantidad de claroscuros y la ausencia de una estrategia global, lo que ha llevado a que los avances importantes alcanzados en algunas materias se hayan superpuesto con estancamientos en otras. Por todo ello es importante no perder de vista las circunstancias en las que comenzó a desarrollarse el actual sistema de Cumbres eurolatinoamericanas. Al finalizar el siglo XX había quedado claro que el diálogo entre el Grupo de Río y la UE, que tan buenos frutos había dado en la superación de algunos conflictos bélicos centroamericanos, había alcanzado su máximo de posibilidades. A esto se suma el peso que en aquel entonces tenían en los asuntos internacionales las perspectivas multilaterales, que entrarían en declive con posterioridad a los ataques terroristas del 11-S.

Desde la perspectiva europea se pretendió que la relación birregional girara en torno a tres ejes muy concretos: diálogo político, cooperación y comercio. En base a esto se llegó a la Cumbre de Río donde se intentó dar un salto importante con el fin de conformar una “alianza estratégica”. Sin embargo, únicamente se produjeron avances mínimos en esta materia debidos, entre otras cosas, a la falta de ideas claras por ambas partes. En otras palabras, ni Europa sabe con claridad qué es lo que quiere y espera de América Latina ni América Latina sabe con claridad lo que quiere y espera de Europa. Esto significa que las relaciones birregionales han estado marcadas no sólo por un elevado desconocimiento mutuo, sino también por el gran peso de los tópicos y por la falta de concreción de todas las partes implicadas en aquello que le interesa al otro de su contraparte. Y si falta claridad en los objetivos, qué decir entonces de los fines. Esto es algo que se puede trasladar rápidamente a las Cumbres ALCUE, que han ido perdiendo gas después de las primeras tres celebradas en Río de Janeiro (1999), Madrid (2002) y Guadalajara (2004), aunque las de Viena (2006) y Lima (2008) tampoco aportaron demasiadas novedades. Para la política exterior europea América Latina no es ninguna prioridad y, tras la Cumbre de Madrid, todo indica que seguirá siendo así, si bien se cumplió el objetivo español de volver a situar a América Latina en el radar de Europa. Es más, habrá que ver que objetivos define Catherine Ashton, la nueva alta comisionada de la política exterior comunitaria, en lo relativo a la relación eurolatinoamericana, algo que todavía no ha hecho, y cómo encaja todo esto en el contexto de la diplomacia europea.

Pese a todos estos inconvenientes se intentó avanzar en el diálogo político entre las partes a partir de la premisa de los valores compartidos, especialmente en aquello referente a la centralidad de la democracia, la ciudadanía y el imperio de la ley en los sistemas políticos existentes a ambas orillas del Atlántico. A esto se añade, pese a los reiterados llamados europeos a conformar una asociación estratégica, el hecho evidente de que América Latina no es una prioridad para Europa, como Europa tampoco es una prioridad para América Latina, al menos para buena parte de sus países. Es más, para conformar una alianza estratégica se supone que debería haber estrategias de conjunto por ambos lados, una cuestión en torno a la cual existen grandes dudas, especialmente en lo que a América Latina se refiere. De modo tal que en numerosas ocasiones la retórica reemplazó al análisis ponderado de la realidad a la hora de convocar a las partes y hacer avanzar la agenda política birregional.

Un punto muy importante para analizar el funcionamiento de la “alianza” o de la “sociedad de actores globales” es el de la actuación de ambos bloques regionales en los diversos

¹³.- Celestino del Arenal, “Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)”, en Fundación Carolina, *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. debate y conclusiones*, Madrid, 2010. La versión pdf se puede consultar en: <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf>.

organismos internacionales y multilaterales donde los 60 países que los representan están presentes. Da igual que se comience por Naciones Unidas, o por los organismos que forman parte de su constelación, como la FAO, Unesco, el PNUD o, inclusive, su Comisión de Derechos Humanos. En todos estos ámbitos, por lo general, la coordinación de políticas, y también de actitudes a la hora de las votaciones, ha sido más bien escasa, por no decir contradictoria en numerosas ocasiones, lo que cuestiona la idea de la convergencia de intereses. Estas posturas diferentes se han visto recientemente en acción en las negociaciones de la Ronda de Doha de la OMC, o en el tema del cambio climático, especialmente en la Cumbre de Copenhagen. Algo similar se puede decir de la actuación en los organismos financieros internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) o el Banco Mundial (BM), comenzando por el debate en torno a la representación nacional, un debate en que las recriminaciones de Brasil por no alcanzar un status de miembro permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas han ido últimamente en aumento. Países de las dos regiones están presentes como observadores o bien como miembros plenos en otras instituciones, como la OEA (Organización de Estados Americanos), el BID (Banco Interamericano de Desarrollo) o la CAF (Corporación Andina de Fomento) y en ellos tampoco se observa una particular convergencia a la hora de coordinar actuaciones conjuntas entre las partes.

La Cumbre ALCUE de Lima (2008) vivió una clara devaluación de sus objetivos, una situación a la que se llegó por diversos motivos. Junto al desánimo instalado en muchos de los participantes, los pobres resultados obtenidos hasta la fecha nos deben llevar a reflexionar seriamente sobre el futuro de las Cumbres ALCUE y sobre la verdadera naturaleza de la relación existente entre América Latina y la UE. Esta reflexión necesaria no debe llevar a desconocer los avances y los resultados concretos, como los obtenidos en Madrid, de una relación a todas luces manifiestamente mejorable. Desde esta perspectiva, y pensando en lo ocurrido en la última Cumbre euro-latinoamericana celebrada en España, es importante definir mejor, y dotar de contenidos y significados concretos a lo que se ha dado en llamar la “gran alianza estratégica” entre la UE y América Latina. La “alianza estratégica” fue definida en una declaración de 54 puntos, producto de la Cumbre de Rio, que debían vincular a las dos regiones. Pese a la existencia del marco teórico, ambas partes han sido incapaces, hasta el momento, de dotar de sustancia al que hasta ahora se estima como su mayor producto. Es obvio que esto no significa que no se hayan alcanzado acuerdos concretos en ciertos campos, como el de la cooperación, pero su alcance termina siendo bastante limitado.

Si en la perspectiva birregional existen problemas, las diferencias son aún mayores con algunos países concretos, especialmente con aquellos que están integrados en el ALBA (Bolivia, Cuba, Ecuador, Nicaragua y Venezuela), o se encuentran próximos a ella, como es el caso de Argentina. La relación con Irán es uno de los ejemplos más controvertidos, aunque no el único, de falta de entendimiento por ambas partes. A esto se agrega la dificultad para hablar de “cohesión social”, el tema monográfico de la Cumbre de Lima y que es rechazado por la terminología oficial bolivariana. En diciembre de 2009, el presidente de Venezuela Hugo Chávez acusó a Holanda de estar planificando, en complicidad con Estados Unidos, una invasión a su país. Pero sus insinuaciones no se quedaron allí y también apuntó a la Unión Europea, a la que pertenece Holanda¹⁴. Estas acusaciones se produjeron después de que Chávez junto a Evo Morales, el presidente boliviano, participara en la

¹⁴.- Carlos Malamud, “¿Por qué Chávez acusa a Holanda de invadir Venezuela?”, http://www.infolatam.com/entrada/por_que_chavez_acusa_a_holanda_de_invadir-17988.html.

Conferencia del Cambio Climático en Copenhague con una agenda propia y abiertamente contradictoria de la posición europea.

En algunos países de la región, como Argentina, Bolivia, Ecuador o Venezuela, se están produciendo procesos de renacionalización de empresas previamente privatizadas, que atentan contra los intereses de empresas europeas o deficiencias apreciables en el entorno de la seguridad jurídica que dificultan la llegada de la inversión extranjera directa. El decreto de Evo Morales de 1 de mayo de 2010, nacionalizando algunas empresas generadoras de electricidad, en algunos casos propiedad de intereses franceses o británicos, es una buena muestra de la actitud agresiva de los mandatarios con el capital extranjero. A fines de 2009, el presidente ecuatoriano publicó el libro *Ecuador: de Banana Republic a la No República*¹⁵, que carga las tintas contra las experiencias neoliberales y donde los intereses europeos no salen demasiado bien parados.

Durante muchos años, la postura oficial de la UE fue apoyar de forma decidida el proceso de integración regional y subregional de América Latina. Se partía de la idea de que aquello que había sido bueno para Europa, la integración, debía serlo, necesariamente y más allá de las posturas de los directamente implicados, para el resto del mundo. Desde que en 1999 comenzaron las negociaciones con Mercosur, todavía inacabadas, para firmar un Tratado de Asociación, esta fue la premisa de todas las instancias comunitarias. Sin embargo, y de un modo que ha terminado siendo bastante paradójico, los dos únicos tratados firmados lo fueron con México y Chile, dos países individuales.

Si bien es cierto que los dos países tienen características muy especiales y no participan de ningún bloque de integración subregional, el hecho no es menor, como tampoco lo es que los dos habían firmado, antes de completar un acuerdo con la UE, Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos. También es importante tener en cuenta que algunos países latinoamericanos ya habían pedido en el pasado mantener negociaciones bilaterales con la UE, dada la imposibilidad de lograr avances concretos con sus bloques subregionales.

LA RELACIÓN BIRREGIONAL EN PERSPECTIVA EUROPEA

En el caso de Europa, el principal de los tópicos vigentes a la hora de impulsar y sostener la relación birregional es la común pertenencia a la cultura occidental, una idea compartida por la mayor parte de los miembros de la UE, aunque de forma más entusiasta por algunos y no por todos. Esta común e innegable pertenencia al mundo occidental está en la base del movimiento que ha llevado a crear el marco idóneo para la consolidación de una gran alianza estratégica birregional, que potenciaría las posibilidades de ambas partes y aumentaría las sinergias en el marco del multilateralismo. Si bien desde la perspectiva europea se trata de un razonamiento impecable, desde la otra parte han comenzado a sonar algunas voces, como la de Evo Morales, que no sólo cuestionan los vínculos latinoamericanos con Occidente, sino también la propia pertenencia de América Latina a la cultura occidental. La emergencia de algunos movimientos indigenistas que apuestan por una clara vuelta al pasado se constituye en el principal argumento para negar el componente occidental y europeo de las culturas latinoamericanas. La celebración de los Bicentenarios de las independencias latinoamericanas y el discurso antiespañol y antioccidental empleado por algunos actores, gubernamentales o no, son una muestra clara de la deriva que aquí se comenta¹⁶.

¹⁵.- Rafael Correa, *Ecuador: de Banana Republic a la No República*, Random House, Quito, 2009.

¹⁶.- Carlos Malamud, "Los riesgos de España frente a los Bicentenarios: populismos, nacionalismos e indigenismos", Real Instituto Elcano, DT 34/2008, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano

Ahora bien, la pertenencia de América Latina a Occidente como punto de partida para profundizar en la relación birregional está condicionada por otro de los grandes tópicos que influyen en su planteamiento: América Latina es parte de la zona de influencia de los Estados Unidos y, por tanto, las posibilidades de una acción autónoma europea en la región se ve seriamente limitada por este hecho. De este modo, la relación birregional debería centrarse básicamente, según esta interpretación, en los aspectos más estrictamente políticos, de manera de minimizar el impacto negativo de la influencia norteamericana, mucho más visible en su vertiente económica. De alguna manera, el peso de Estados Unidos en América Latina se alza como una barrera que dificulta profundizar en unas relaciones que, sin embargo, se contemplan inicialmente como beneficiosas para ambas partes. A esto hay que sumar la existencia de ciertas lecturas, algo sesgadas, que señalan que cada vez que Europa se acerca a Estados Unidos en relación con algunos problemas de la región se aleja de América Latina, y lo mismo valdría, en mayor medida, para España. La noción del predominio norteamericano ha obligado a muchos políticos europeos a ir con pies de plomo en lo referente al multilateralismo y ha condicionado uno de los escasos atractivos de esa gran alianza estratégica que se buscaba promover.

Esta creencia bastante extendida sobre el hegemonismo de Estados Unidos en la región explica, en buena parte, las vacilaciones y las contradicciones frecuentes de la política europea hacia América Latina, un tema que se puede observar con gran claridad en lo que se refiere a la promoción de la democracia y al respaldo a los gobiernos democráticos. En este sentido, las concesiones a lo políticamente correcto son constantes y están mediadas por las simpatías de buena parte de la opinión pública europea con algunos de los movimientos políticos y sociales latinoamericanos (como las luchas antidictatoriales y a favor de los derechos humanos, pero también por el indigenismo, la guerrilla, etc.). El trato dado a la Revolución Cubana, al bolivarianismo o a la experiencia boliviana son algunas muestras del sesgo que muestra parte de la opinión pública europea, y por consiguiente de los partidos políticos con independencia de su filiación ideológica, respecto a América Latina.

El comportamiento europeo en la crisis hondureña es una buena prueba de cómo las concesiones a lo políticamente correcto inciden en las medidas de la política exterior comunitaria. Tras el golpe de estado de junio de 2009, la UE, a instancias de España, decidió retirar a todos los embajadores europeos acreditados en Tegucigalpa, cortar toda forma de cooperación con Honduras e interrumpir las negociaciones con el SICA de un Tratado de Asociación. De esta forma Europa cerró las puertas a tener un papel mediador en la resolución del conflicto, facilitando su desenlace, para dotarse de una postura más radical y principista, algo infrecuente en la diplomacia europea. Parecía que al tratarse de un pequeño país, y sin respaldos en la comunidad internacional, era más fácil mantener esa postura principista que otra más acorde con la defensa de la democracia a largo plazo. En este punto se puede ver la contradicción existente entre la dura respuesta a la crisis hondureña y el tratamiento más reflexivo y cuidadoso frente al fraude cometido por el gobierno nicaragüense en las elecciones municipales de noviembre de 2008.

Para colmo, se está escuchando con una insistencia creciente que en los últimos años el autoproclamado interés europeo por América Latina ha ido perdiendo intensidad. Para algunos observadores se trata de un proceso paralelo al “olvido” de Estados Unidos por la región ocurrido después de los atentados terroristas del 11-S de 2001, aunque hay otros que

lo achacan directamente a los efectos de la ampliación y del desinterés de buena parte de los 12 nuevos Estados miembros por el subcontinente latinoamericano. Es verdad que, en buena medida, los países recién llegados a la Unión están menos preocupados por América Latina que la mayoría de los 15 anteriores. Sin embargo, la explicación por el desinterés no debe centrarse únicamente en los nuevos estados miembros de la UE. Por otra parte, es cada vez más frecuente escuchar en ciertos medios europeos y a algunos responsables políticos de sus países miembros que la UE debe atender a demasiados frentes, como Asia –incluidas China y la India– y África –tanto el Magreb como la Subsahariana–, como para centrarse únicamente en esta relación birregional. De ahí a la conclusión maniquea de que si América Latina no está interesada en la relación pues peor para ella hay poco camino.

Se puede decir que la ya mencionada falta de atención no sólo implica a algunos de los países de la ampliación, sino también a algunos de los antiguos miembros, otrora más preocupados por América Latina, como es el caso de Suecia. El Gobierno sueco de centro derecha presentó a fines de agosto de 2007 su plan para reducir de 70 a 33 el número de países que reciben ayuda bilateral de sus fondos de ayuda al desarrollo. Ocurre que buena parte de los excluidos están en Asia y, en lo que a nosotros nos importa, América Latina. Suecia ha decidido concentrar su ayuda oficial al desarrollo bilateral para los próximos años en ciertos países de África y especialmente en cuestiones de paz, seguridad, democracia y derechos humanos. Para ello ha establecido tres categorías de cooperación: a largo plazo, países en conflicto o post-conflicto y Europa del Este. En el primer grupo figura Bolivia, junto a Etiopía, Kenia y Ruanda, mientras que en el segundo aparecen Colombia, Guatemala, Liberia, Somalia, Palestina, Irak y Sierra Leona. Entre los excluidos están Nicaragua, Honduras, El Salvador, Perú y Cuba, que en 2006 recibieron, en concepto de ayuda bilateral, 35,6 millones, 20,1 millones, 4,6 millones, 4,3 millones y 1 millón de dólares, respectivamente, según datos de la Dirección para la Cooperación Internacional al Desarrollo. La oposición socialdemócrata criticó que se dé más ayuda a Europa que a Asia, “donde viven cerca de la mitad de los pobres del mundo”. Esto ocurre en un contexto en el que se decide priorizar la lucha contra la pobreza como un objetivo, pero se elimina a países como Nicaragua, El Salvador y Haití, manteniendo a otros como Serbia y Turquía. Como no podía ser de otro modo, los países perjudicados, comenzando por Nicaragua, han mostrado su desagrado por la medida, pero no han planteado ninguna alternativa. Más recientemente hemos visto como la cooperación danesa ha abandonado Bolivia, en otra muestra más del desinterés europeo por América Latina.

Los recortes a las ayudas al desarrollo habían comenzado antes del estallido de la crisis, si bien otros países como España la habían ampliado. Sin embargo, en medio de los brutales programas de ajuste europeos y el recorte al gasto los fondos de ayuda al desarrollo comienzan a ser afectados, como ha ocurrido incluso en el caso español, pese a las resistencias iniciales del gobierno de José Luis Rodríguez Zapatero por dar este paso.

Ante este creciente desinterés, la duda surge acerca de la identidad de los actores pertenecientes a la UE que estén interesados en seguir potenciando las relaciones con América Latina. Es obvio que España y Portugal, en tanto miembros de la Comunidad Iberoamericana de Naciones, tienen un protagonismo en las instancias comunitarias que, sin embargo, todavía podría ser mucho mayor. Es más, en el discurso de muchos analistas latinoamericanos es frecuente escuchar el comentario de que en las instituciones europeas no se toma ninguna decisión relacionada con América Latina sin el beneplácito de España. Junto a las naciones ibéricas hay otro grupo de países, como Alemania, el Reino Unido, Francia e Italia con indudables intereses de todo tipo (económicos, políticos, culturales, familiares, históricos, etc.), que en determinadas circunstancias podrían ser movilizados

adecuadamente en función de ciertas demandas latinoamericanas. Sin embargo, la falta de un efectivo y eficaz lobby latinoamericano en Bruselas y las principales capitales europeas dificulta enormemente unas respuestas positivas de Europa a favor de América Latina. A esto hay que agregar que por lo general los países y los gobiernos latinoamericanos suelen “hacer la guerra por su cuenta”, incluso en Bruselas, con lo que restan efectividad a algunas de sus demandas, e inclusive al discurso integracionista, ante las distintas instancias comunitarias.

La posición tradicional de la UE fue defender a capa y espada la integración regional en América Latina como un valor en si mismo. El argumento manejado era que si la integración fue buena para Europa forzosamente debía serlo para otras partes del planeta, comenzando por América Latina. De ahí se desprendió la doctrina de que había que negociar los tratados de asociación con instancias subregionales, como MERCOSUR, la CAN o el SICA¹⁷, y no de forma bilateral. Sin embargo, y esto resulta bastante paradójico, los dos únicos tratados de asociación hasta la Cumbre de Madrid firmados por la UE con América Latina lo habían sido con dos países individuales, Chile y México, y no con ningún proyecto de integración regional o subregional.

Desde la perspectiva anterior, la realidad actual se caracteriza por la falta de una política europea válida para el conjunto de la región y por la “nacionalización” de las políticas de los países miembros, que operan en virtud de sus propios intereses. De este modo, y no en todos los casos, se priman las políticas bilaterales con aquellos países que resultan más afines a las distintas diplomacias europeas, en virtud de cuestiones económicas, políticas, históricas culturales o migratorias, entre otros factores. La mayor cercanía a Colombia, por ejemplo, del Gobierno británico, no es compartida por otros gobiernos europeos, que insisten más en la defensa de los derechos humanos que en la cooperación en materia de defensa y seguridad. De este modo, la cooperación en las distintas áreas varía de un país a otro, aunque es totalmente inexistente en muchos de los integrantes de la UE.

LA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA

Como se ha visto, la falta de claridad en los objetivos y en las definiciones de una relación tan compleja también afecta a América Latina y su visión, o a la falta de ella, sobre Europa. Por lo general, ni los gobiernos ni las distintas sociedades latinoamericanas saben qué quieren o qué esperan de la UE, más allá de la legítima, pero no por ello archirrepetida, demanda contra la PAC (Política Agraria Común) y a favor de la apertura de los mercados europeos para sus productos agrícolas y ganaderos. Hasta la fecha, los gobiernos y los productores y empresarios latinoamericanos han sido incapaces de coordinar campañas de opinión con los grupos de consumidores europeos o con las asociaciones partidarias de promover el libre cambio y reducir la protección a los productos ganaderos, un tema que permitiría ganancias generalizadas. Lo dicho anteriormente sobre la ausencia de un lobby latinoamericano en Brusela refuerza esta idea. Al mismo tiempo, la persistencia de las viejas demandas contra la PAC explica la tendencia permanente y casi constante de los políticos y

¹⁷ Trabajos académicos como el de Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*, Cidob, Barcelona, 2010, son buena prueba de esta orientación. Ver también Christian Freres, Susanne Gratius, Tomás Mallo, Ana Pellicer y José Antonio Sanahuja (eds.), *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo Nº15, Madrid, 2007. Sin embargo, en los últimos tiempos ha aumentado el escepticismo de algunos de estos autores. Ver de Susanne Gratius y José Antonio Sanahuja, “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, *Política Exterior*, Vol. XXIV, Nº 135 (2010).

periodistas latinoamericanos a confundir los Acuerdos de Asociación de la UE con los Tratados de Libre Comercio (TLC).

Esto se puede ver, por ejemplo, en la publicación de Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha¹⁸. Los autores argumentan que “luego de siete años, los impactos del Tratado de Libre Comercio UE-México son claros. En vez de los beneficios sociales y económicos prometidos, el tratado ha dejado al Estado Mexicano incapaz de implementar políticas de promoción de las pequeñas y medianas empresas. El sector financiero de México se encuentra actualmente a merced del capital europeo, mientras que para la mayoría de los sectores económicos el TLC ha operado en beneficio de las corporaciones transnacionales europeas y en detrimento de las industrias y el pueblo mexicano... El ejemplo de México debe servir como una alerta para otros países en el sur global que están enfrentando en este momento posibles acuerdos de libre comercio con la Unión Europea. Cuando los acuerdos recíprocos de comercio e inversiones se realizan entre actores económicos altamente desiguales, estos dañan el desarrollo nacional y local y benefician solo a un puñado de corporaciones transnacionales”.

Las respuestas latinoamericanas frente a Europa son de lo más variopintas y van desde plantear la necesidad de aumentar la ayuda y la cooperación (generalmente a ésta se le agrega el adjetivo de “entre iguales” para conjurar cualquier peligro de dominación eurocéntrica) a la asistencia técnica, pero poco más, hasta la denuncia de los peligros del capitalismo europeo. El poco más al que se hace referencia suele incluir el llamado “diálogo político”, un ingrediente necesario para realzar el valor de la negociación en marcha. Por lo general, los temas de los acuerdos suelen girar en torno a ciertas constantes unidireccionales (salvo en lo que se refiere a las cuestiones económicas y comerciales), como la consolidación del estado de derecho y el apoyo institucional para el fortalecimiento democrático, la cooperación económica (libre comercio, apoyo a las PYME, cooperación aduanera, propiedad intelectual y competencia económica), la lucha contra la desigualdad y la pobreza y a favor del desarrollo social y la cooperación científica, técnica, educativa y cultural. Sin embargo, en ninguna de las partes se encuentra la más mínima claridad conceptual que permita avanzar en dicho diálogo, por no hablar de avances concretos en la construcción de esa mítica “alianza estratégica birregional” de la que tanto se habla en las Cumbres ALCUE.

Esa falta de claridad conceptual es frecuente encontrarla en los más altos responsables políticos latinoamericanos. Un solo ejemplo. En la edición del Foro de Biarritz, celebrado en Santiago de Chile el 8 y 9 de octubre de 2007, tuvo lugar una discusión en torno a las relaciones UE y América Latina. En ella, el ministro de Exteriores argentino, Jorge Taiana, comenzó su intervención aludiendo directamente al conflicto que enfrenta a su país con el Reino Unido por el tema de las Islas Malvinas. De este modo, Taiana no sólo mandaba señales equívocas de qué espera su país del diálogo con la UE, sino también supeditaba la relación birregional, y toda su potencialidad, a la superación de un conflicto que debe resolverse en otras instancias y ante el cual la UE en su conjunto no puede dejar de apoyar la postura británica. Esa falta de perspectiva de la diplomacia argentina respecto al tema Malvinas, le llevó en su momento a no entender que Estados Unidos, en tanto socio de la OTAN, no iba a dejar de apoyar al Reino Unido tras la invasión argentina al archipiélago en 1992, en vez de mantenerse neutral, como vaticinaban insistentemente desde el Palacio San Martín (sede del Ministerio argentino de Exteriores).

¹⁸.- Rodolfo Aguirre Reveles y Manuel Pérez Rocha, *Siete años del tratado Unión Europea-México [TLCUEM]. Una alerta para el sur global*, Transnational Institute [TNI], Ámsterdam, junio de 2007.

Esta verdadera obsesión argentina por las Malvinas, no puede ser descrita de otra manera, ha llevado a la presidenta Cristina Fernández, a enviar una carta al nuevo primer ministro británico, David Cameron, en la que aludiendo a las exploraciones petroleras en el archipiélago le señalaba “Espero tenga usted la posibilidad de detener esas acciones en beneficio de una cooperación fructífera con mi país”. En vez de abogar por restablecer la negociación como centro de su política hacia las Malvinas, el gobierno argentino ha optado por la confrontación. De este modo, el 2 de abril de 2010, un poco más de un mes antes de remitir la mencionada misiva, y con ocasión del 28 aniversario de la invasión argentina a las islas, Cristina Fernández criticó a Gran Bretaña por su “ejercicio de colonialismo” en las Malvinas. En lo que a las relaciones birregionales se refiere, la actitud argentina pone en mala situación a los restantes países europeos y, a la larga, se presenta como un obstáculo para la consecución de los logros que reivindican.

LAS RELACIONES ECONÓMICAS Y FINANCIERAS.

En lo relativo a las relaciones económicas, la UE sigue siendo un actor muy importante para América Latina, aunque en los últimos años su peso en el comercio exterior regional tiende a disminuir, especialmente como consecuencia del creciente papel jugado por Asia, especialmente de China e India, aunque no sólo estos dos países. Mientras Estados Unidos sigue teniendo su papel tradicional, los países europeos pierden algunas posiciones. En este apartado no se abordará en profundidad el estado actual ni la evolución reciente de las relaciones comerciales ni de las inversiones, aunque se darán algunas cifras que permitan evaluar la importancia y naturaleza de la relación para las dos regiones involucradas.

La inversión extranjera directa (IED)

En lo que respecta a las relaciones económicas y financieras, la inversión extranjera directa (IED) europea en América Latina ha sido su aspecto más dinámico, especialmente desde la última década del siglo pasado¹⁹. En la segunda mitad de la década de 1990 los flujos de IED hacia América Latina y el Caribe crecieron muy rápidamente y llegaron a representar casi la mitad de lo recibido por los países en vías de desarrollo. Este período expansivo llegó hasta fines del siglo XX aproximadamente, y de la mano de varias crisis latinoamericanas, comenzando por la Argentina de 2000/2001, se produjo un reflujo que se prolongó hasta 2003. A partir de 2004 hubo una recuperación, aunque el nivel era muy inferior al de 1999, una tendencia que se mantuvo hasta 2008. En ese año la inversión internacional alcanzó casi los 150.000 millones de dólares. En la década de 1990 los flujos provenientes de los países de la UE, España fundamentalmente, superaron a los de Estados Unidos, y en la segunda mitad de la década la UE se convirtió en el principal inversor.

Si desagregamos las cifras de la inversión europea en la década de 1990, vemos como España alcanzó la posición de mayor inversor europeo en América Latina²⁰, seguida por Holanda y Francia. En ese entonces la inversión española representó casi el 50% de la IED europea, aunque hay que señalar que una parte no menor de lo que se contabiliza como inversión holandesa fue de origen español, aunque por motivos financieros se canalizó a través de Holanda y de instituciones financieras holandesas. Por eso hay que tomar con

¹⁹.- En este apartado se recogen los puntos de vista del informe “Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Hacia la VI Cumbre Birregional de Madrid”, preparado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), ii/2010, SP/RR-REALCUE-VICBM/DT N°2-10.

²⁰.- Ramón Casilda, *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990 – 2000*, Universidad de Alcalá, Alcalá de Henares, 2002.

cierta cautela la afirmación de que en el período 2003-2007 las inversiones originadas en Holanda se convirtieron en el principal componente de los flujos europeos, desplazando a un segundo lugar a la IED de las empresas españolas²¹.

Las principales inversiones españolas se concentraron en los sectores bancario, energético y de telecomunicaciones. La inversión francesa, como la española, se dirigió en una medida bastante importante a los servicios públicos (electricidad, agua, gas, telefonía), en gran parte gracias a las políticas privatizadoras de la década de 1990. Los países de América del Sur, y en especial del Mercosur, fueron el principal destino de las inversiones de aquel entonces. Al mismo tiempo que se reforzaba el sector servicios, hubo una tendencia importante a la inversión en una serie de actividades vinculadas a la explotación/extracción de materias primas.

Si en los años 90 América Latina fue el principal destino de la IED europea, en el período 2004-2008, Asia fue el principal destino, seguido de América Latina, lo que habla, una vez más, del relativo interés que América Latina tiene para Europa, especialmente si la comparamos con otras regiones emergentes del planeta. En este período también se observan algunos cambios en la implantación de la IED europea en América Latina y también una mayor diversificación en cuanto a los países de origen y de destino.

En este último caso comienza a producirse una discriminación mucho más selectiva del destino de las inversiones, concentrando Brasil, México, Perú, Chile y Colombia gran parte de los flujos de capital invertidos en la región. Pese a su tamaño, Uruguay y República Dominicana, por su estabilidad política e institucional y por sus tasas de crecimiento, también se han demostrado como destinos importantes. Por el contrario, países como Bolivia, Ecuador o Nicaragua han mostrado un entusiasmo mucho más reducido por parte de los inversionistas europeos. Inclusive Argentina o Venezuela, en este último caso con la excepción del sector petrolero, han conocido un importante declive en la llegada de IED europea.

Pese a la crisis financiera internacional, la IED europea mantuvo su tendencia ascendente y España continuó siendo el segundo inversor en la región, por detrás de Estados Unidos pero por delante de Canadá, Holanda y Japón. Sin embargo, la persistencia de la crisis ha provocado un importante descenso de la IED europea en América Latina en 2009, aunque las perspectivas para 2010 son algo más optimistas. En 2009 la IED en América Latina y el Caribe cayó un 42%, mientras que las primeras estimaciones de la CEPAL para 2010 hablan de un repunte que puede oscilar entre el 40 y el 50%²². En 2009 la región recibió u\$ 76.681 millones, muy lejos del récord histórico de 2008, con u\$ 131.938 millones. Pese a ello la inversión sigue siendo de baja calidad, ya que casi un 75% del importe de los nuevos proyectos de IED en manufactura están dirigidos a actividades de “intensidad tecnológica baja y media-baja”, al tiempo que los proyectos de investigación y desarrollo siguen siendo escasos. Alicia Bárcena, secretaria general de la CEPAL alertó, sin embargo, de algunos riesgos relacionados con Europa: “Si la crisis griega se expande hacia España, por ejemplo, sí podría haber un impacto muy fuerte en la inversión extranjera directa que llega a América Latina”.

²¹.- CEPAL, *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe, 2007*, Santiago de Chile, 2008.

²².- CEPAL, *La inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe 2009*, Santiago de Chile, 2010, <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/39419/P39419.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.

El comercio exterior

En lo que respecta al comercio birregional, como señala el ya citado informe del SELA, en las dos últimas décadas “éste ha sido... poco dinámico, fuertemente concentrado y asimétrico”²³. Entre 1993 y 1998 el comercio interregional se incrementó de forma sostenida, especialmente las importaciones latinoamericanas de productos europeos, que crecieron a un ritmo mayor a las exportaciones latinoamericanas a la UE. Las crisis económicas de algunos países latinoamericanos afectaron los intercambios y entre 2000 y 2002 se vivió una fase de estancamiento. Entre 2003 y 2008 el comercio birregional volvió a crecer en ambas direcciones, gracias a la fase de crecimiento sostenido de las economías latinoamericanas y a la revalorización de las materias primas y alimentos exportados por América Latina. Entre 2003 y 2008 las exportaciones latinoamericanas a la UE crecieron un 72%, y las importaciones un 68 %. El mencionado incremento de precios de las materias primas latinoamericanas condujo a la región a tener un saldo positivo en sus intercambios con Europa, aunque la crisis de 2008 se hizo sentir duramente a partir de la segunda mitad del año.

La anterior fase de crecimiento de los intercambios birregionales se interrumpió bruscamente a fines de 2008. En 2009 las exportaciones europeas a América Latina se redujeron en un 35%, mientras que las importaciones lo hicieron en un 27%. Pese a estos vaivenes, las características principales del comercio birregional se han mantenido, a tal punto que sigue lastrado por una fuerte concentración en los países que dominan los intercambios. Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y España del lado europeo y Brasil, México, Argentina, Chile y Colombia del lado latinoamericano. Estos 10 países sumaron en 2007 casi las tres cuartas partes del comercio birregional, lo que permite hablar de grandes desequilibrios en el interior de los dos bloques regionales concernidos.

El bajo dinamismo relativo es una de las notas características de los intercambios entre Europa y América Latina en las dos últimas décadas, que crecen menos rápidamente que el de las dos regiones con otras zonas del planeta. En realidad, la participación europea en el comercio latinoamericano ha tenido una tendencia declinante. En la segunda mitad de la década de 1980, más de la quinta parte del comercio exterior latinoamericano era con Europa. Esta proporción retrocedió en la década siguiente y a fines del siglo XX las exportaciones latinoamericanas a Europa eran poco más de la décima parte, mientras las importaciones no llegaban al 15%. En la primera década del siglo XXI Venezuela, Chile y México (estos dos últimos por los Tratado de Asociación firmados con la UE) fueron los únicos que incrementaron su presencia relativa en los mercados europeos. En el caso de las importaciones, sólo México pudo incrementarlas.

El retroceso europeo se ha producido como consecuencia del aumento asiático en el comercio exterior latinoamericano. Pese a ello, la UE (de forma agregada) se mantiene como el segundo socio comercial de América Latina. Con todo, las exportaciones e importaciones de América Latina hacia y desde Europa se mantienen en cifras que oscilan entre el 5 y el 7%.

Al igual que en otros aspectos de la relación birregional, el comercio también se caracteriza por su gran asimetría. Mientras las importaciones latinoamericanas de productos europeos se centran básicamente en productos manufacturados (cerca del 85%), las exportaciones giran

²³.- “Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Hacia la VI Cumbre Birregional de Madrid”, preparado por el Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe (SELA), ii/2010, SP/RR-REALCUE-VICBM/DT N°2-10, p. 18.

en torno a los productos primarios, un 40%, una proporción mayor que la existente con otras regiones del mundo.

LA COOPERACIÓN REGIONAL: LA HISTORIA DE UNA RELACIÓN ASIMÉTRICA

Si algo define mejor que nada a la cooperación entre Europa y América Latina es la asimetría, al igual que en tantos otros aspectos de la asociación birregional. Más allá de las buenas palabras, una parte importante de la cooperación se traduce en Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD). Es verdad que en los últimos años las cosas se han complicado por dos factores. El primero, la condición de “países de renta media” de la mayor parte de los latinoamericanos, lo que reduce las posibilidades de cooperación con ellos. De acuerdo con esta definición muy pocos países latinoamericanos están en condiciones de recibir ayuda. Es el caso de Nicaragua o Haití, que se encuentran entre los más pobres de la región, aunque otros como Bolivia son incluidos en el grupo de los de renta media, pese a sus grandes desigualdades de todo tipo. Sin embargo, España ha planteado la necesidad de que se mantenga la cooperación con buena parte de los países latinoamericanos debido a sus profundas desigualdades económicas, sociales y regionales, que hacen compatible la existencia de grandes bolsones de pobreza con rentas superiores a la media de los países en vías de desarrollo. España se ha convertido en el principal país europeo en AOD a América Latina y el segundo mundial, con el 23% del total contabilizado por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE entre 2006 y 2008, a una distancia cada vez más corta de Estados Unidos, el 31% en el mismo período. Sin embargo, en 2008 España, con u\$ 1.976 millones, se convirtió en el primer donante en la región, superando a Estados Unidos, que aportó u\$ 1.871 millones²⁴.

En segundo lugar una situación que tiende a agravarse a partir de los recortes que están sufriendo las distintas oficinas de cooperación de los países europeos. Esta situación ha llevado a que la AOD pierda peso frente a otros flujos externos, como la IED o las remesas de emigrantes. Suecia, Gran Bretaña y Dinamarca son claros ejemplos de países europeos que han reducido su presencia en la cooperación europea en América Latina. Dinamarca había ejercido junto a España un papel de liderazgo en la cooperación europea en Bolivia, lo que agrega más importancia a su decisión de retirarse del país andino. Los programas de ajuste impuestos en varios países europeos también afectarán los fondos del desarrollo. En el caso de España, en mayo de 2010 se aprobó un recorte inicial de 600 millones de euros en dos años, que eventualmente podría ser ampliado. De todos modos, esta cantidad afectará sensiblemente los fondos de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo). Pese a ello, el gobierno español se comprometió a no tocar los fondos comprometidos con la reconstrucción de Haití.

Los Objetivos del Milenio han llevado a centrar la AOD europea en África, lo que ha supuesto un retroceso importante de la cooperación europea con América Latina. Incluso en la cooperación española, que sigue teniendo en América Latina una de sus mayores prioridades, el peso de África ha crecido de una forma imparable en los últimos años. Por eso es necesario que la cooperación se adapte a los Tratados de Asociación que se firmen.

²⁴.- Anna Ayuso y Christian Freres, Memorando OPEX N° 138/2010, “La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad”, <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-138-2010-la-cooperacion-con-america-latina-hacia-una-estrategia-europea-comprometida-con-la-calidad>

Un elemento importante fue la discusión en torno a la cohesión social. La UE intentó replicar en América Latina algunos mecanismos y programas de cohesión social que tanto éxito le habían dado en su propia experiencia. Sin embargo, entre Europa y América Latina comenzó una especie de diálogo de sordos, donde las partes hablaban de cosas distintas, y al final la cuestión de fondo era la de quién iba a pagar los programas. Por un lado, muchos latinoamericanos prefirieron hablar de inclusión social en vez de cohesión, iniciando una discusión dialéctica, mientras otros rechazaban frontalmente el concepto por considerarlo imperialista. Por el otro lado, los países más grandes de la región, comenzando por Brasil, argumentaban repetidamente que carecían de los recursos necesarios como para financiar programas de ese tipo, aunque están desarrollando de forma creciente proyectos y programas de cooperación sur – sur, una realidad que afecta a países tan diversos como Brasil, Venezuela, Chile, Colombia o Argentina²⁵.

La creación del Focem (Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur) es apenas un intento de acallar aquellas voces discrepantes en el seno de la organización, especialmente aquellas que desde los países chicos (Uruguay y Paraguay) se rebelan contra los privilegios de los grandes (Brasil y Argentina). Según su definición oficial se trata de un fondo para financiar proyectos en beneficio de las economías menores del bloque y sus objetivos buscan promover la convergencia estructural, desarrollar la competitividad, promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional, así como el fortalecimiento del proceso de integración. El Focem está operativo desde 2006 y “constituye el primer instrumento financiero del bloque con el objetivo de contribuir a la reducción de las asimetrías. Está integrado por contribuciones financieras de los Estados Partes -no reembolsables- con un monto total de u\$ 100 millones. En 10 años de duración, el Focem tendrá disponible recursos totales por casi USD 1.000 millones”²⁶. A todas luces se trata de una cifra bastante exigua, que dificulta cumplir con las metas fijadas y mantiene vivo el resentimiento de los países menores que siguen sin ver satisfechas sus principales demandas.

Desde 2002, cuando fue incluida en el Tratado de Maastricht, la política de desarrollo europea se ha planteado la construcción de un sustrato común, basada en una estrategia europea que contemple los principios de coordinación, complementariedad, coherencia y subsidiariedad. En 2005 se aprobó el Consenso Europeo de Desarrollo, que definía objetivos comunes para todos los países miembros y no sólo para la UE, en la búsqueda de una mayor coherencia política. El Código de Conducta sobre Complementariedad y División del Trabajo, sancionado en 2007, quiso avanzar en una estrategia común que mejorara los resultados de la cooperación e incrementara la capacidad de influencia y la visibilidad de la UE como actor global. En la búsqueda de una mayor complementariedad entre los donantes, cada país se centrará en pocos países y sectores receptores, pero evitando un descenso del volumen global o por país.

La aplicación del Tratado de Lisboa desde fines de 2009 y la puesta en marcha de un nuevo entramado institucional, que afecta directamente la política exterior comunitaria, nos enfrenta a una nueva realidad, todavía de alcance incierto. Una opción planteada fue la de hacer converger la política exterior y la ayuda al desarrollo, que permitiera poner bajo el paraguas comunitario el Fondo Europeo de Desarrollo. Sin embargo esto no fue posible, tanto por las resistencias de la Comisión, como por Catherine Ashton, la Alta Representante

²⁵.- Bruno Ayllón y Javier Surasky (coords.), *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía y realidad*, Ediciones La Catarata, Madrid, 2010.

²⁶.- http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=385&site=1&channel=secretaria&seccion=7

de Política Exterior. Mientras la Comisión mantiene la Política de Desarrollo con los países ACP en una dirección separada, lady Ashton asume la Política Exterior y de Seguridad Común. En este contexto Europeaid se mantiene como la agencia ejecutora de toda la AOD comunitaria. Habrá que ver cómo influirá en estas cuestiones la puesta en marcha del servicio exterior europeo y la creación de embajadas comunitarias, todo lo cual podrá influir directamente en las políticas de cooperación sobre el terreno.

¿CÓMO QUEDAN LAS RELACIONES UE – AMÉRICA LATINA TRAS LA CUMBRE DE MADRID?

La VI Cumbre ALCUE se celebró el 18 de mayo en Madrid bajo el lema “Hacia una nueva etapa de asociación bi-regional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social”. Por tanto, se centró, de forma monográfica, en torno a los temas de innovación, desarrollo tecnológico y desarrollo sostenible, una temática similar a la abordada en la XIX Cumbre Iberoamericana celebrada en El Estoril, Portugal, en diciembre de 2009. A esto se agregó el cambio climático y las migraciones, y algunas otras cuestiones incluidas oficialmente en la agenda o tratadas de forma extraoficial en los pasillos. De este modo se podría hablar de una cierta línea de continuidad entre ambas reuniones, Madrid y Estoril. Los objetivos que se ha propuesto el gobierno español para la Cumbre eran muy concretos y pasaban, en primer lugar, por el relanzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas, que conocieron un parón importante después de los atentados del 11-S de 2001 y del proceso de ampliación de la UE y del largo camino que desembocó en la firma del Tratado de Lisboa.

De forma paralela a la Cumbre, entre el domingo 16 y el miércoles 19 de mayo se celebraron diversas cumbres bilaterales o birregionales, así como un sinnúmero de encuentros bilaterales entre los presidentes de ambas orillas del Atlántico. De todos los foros realizados destacan los mantenidos por la UE con Mercosur, la Comunidad Andina (CAN), América Central y el Cariforum, así como las reuniones bilaterales con México y Chile.

Para hacer efectivo el propósito general de la presidencia española se fijaron una serie de objetivos secundarios, centrados en la firma de tratados de asociación entre la UE y el SICA y algunos países de la CAN (Perú y Colombia y de ser posible también Ecuador). También se propuso el relanzamiento de las negociaciones con Mercosur, aunque dada la larga historia que este tema acarrea resulta bastante difícil que una vez reiniciadas las negociaciones se llegue a algo concreto. Otro punto importante en la agenda de la Cumbre fue el lanzamiento de la Fundación Eurolatinoamericana, aunque no hubo acuerdo sobre el lugar donde debería estar su sede, que se disputaban Alemania, Francia e Italia. Pese a algunas manifestaciones iniciales quedó aparcada la modificación de la posición común europea sobre Cuba, un tema de difícil manejo, que se agravó tras la muerte del disidente cubano Orlando Zapata Tamayo en huelga de hambre. Esta situación ha convertido en imposible, de momento, cualquier abordaje consensuado del problema cubano.

En líneas generales se puede hacer un balance positivo de lo ocurrido en España (Madrid y Santander) durante los cuatro días de reuniones para estimular la relación birregional, así como en los logros alcanzados por la presidencia española en la organización del evento. El intenso trabajo de largos meses invertido por los responsables de América Latina en el ministerio de Exteriores se tradujo en el éxito de la Cumbre. Es verdad que algunos mandatarios, de ambas orillas, no se hicieron presentes, pero no se puede hacer depender el éxito o fracaso de estas reuniones de una mera cuestión cuantitativa (relación de presentes y ausentes, o acuerdos alcanzados con las diferentes partes).

Desde la óptica española los principales objetivos fueron cumplidos, comenzando por el máximo, relanzar la relación entre Europa y América Latina. También se alcanzaron otros logros no menos importantes, como la firma del Tratado de Asociación con América Central, el primero de su tipo, que se agrega al acuerdo ya en marcha con el Cariforum, los acuerdos multipartes con Colombia y Perú, o el anuncio formal de reanudar las negociaciones entre la UE y Mercosur. También hay que mencionar la creación de la Fundación Eurolat o la puesta en marcha del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL o LAIF en inglés), que permitirá a organismos financieros internacionales, como la CAF, canalizar recursos a obras de infraestructura. Una de las grandes innovaciones de esta Cumbre fue la redacción y aprobación de un “Plan de Acción 2010-2012”²⁷, que intenta garantizar el cumplimiento de lo acordado en la Cumbre y su seguimiento hasta la próxima reunión, la VII, a celebrarse en 2012 en Santiago de Chile.

Sin embargo, pese a todos estos importantes logros, que suponen avances innegables en la construcción de la relación birregional, hay que señalar algunas paradojas relevantes. La primera es que pese a los éxitos alcanzados no se han dado pasos significativos en la conformación de la alianza estratégica, la gran meta buscada por algunos y recogida en la Declaración Final. El nuevo presidente chileno, Sebastián Piñera, en parte condicionado por su condición de novato en estas lides, pero también por ser el responsable de la VII Cumbre, a celebrarse en 2012 en Santiago, calificó el proceso birregional como “demasiado lento” y se comprometió a renovar el diálogo de una forma consistente con los retos de la sociedad de la información, de forma de adecuarlo a los retos del siglo XXI.

La segunda paradoja pasa por el compromiso español con la Cumbre y, obviamente por la relación birregional, junto a la inadvertida presencia en Madrid, casi clandestina, de Catherine Ashton, la alta representante de la Unión Europea para la política exterior y la seguridad común. Es verdad que el protocolo de la Cumbre, adaptado a la nueva realidad del Tratado de Lisboa, no le daba demasiado juego entre Rodríguez Zapatero, Durao Barroso y van Rompuy, pero hubiera sido de agradecer un mayor compromiso suyo, así como una declaración formal de su departamento que permitiera saber más claramente qué papel le asigna a América Latina en el conjunto de la política exterior europea. No basta con que España y Portugal quieran impulsar la relación, es necesario que las altas instancias de Bruselas se comprometan al respecto.

La última paradoja reseñable se vincula al síndrome del perro del hortelano. Desde esta perspectiva se insiste en el hecho de que si la UE no avanza en la negociación subregional con América Latina hay que apuntar a las debilidades del proyecto, pero si negocia bilateralmente hay que recordar que de esa forma atenta contra la integración regional y potencia la pobreza. Este fue el mensaje lanzado por el presidente de Bolivia Evo Morales en un mayestático desayuno, en el cual acusó, sólo con recortes de prensa, a un partido político español de financiar un supuesto golpe de estado, existente sólo en su imaginación. Dijo Morales que la UE dividía a la CAN. Algo similar expresó Intermon Oxfam, que denunció los acuerdos multipartes con Colombia y Perú por ser un obstáculo para eliminar la pobreza y la desigualdad y no permitir la defensa de los derechos humanos. Su portavoz concluyó: “Esos pactos debilitan a la Comunidad Andina, en clara contradicción con el mandato de la UE de promover procesos de integración regional”.

Por eso Bolivia se negó a que la CAN negociara con la UE ninguna cuestión comercial que tuviera algo que ver con el libre comercio. En una rueda de prensa en Madrid Morales

²⁷.- http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf

afirmó tajante: “Bolivia jamás va a negociar el saqueo de nuestros recursos naturales”, convencido como está de que hay una conspiración en marcha para esquilmar a su país. En esta línea, su gobierno observó el acuerdo alcanzado en Madrid y presentó una reclamación ante el tribunal de Justicia de la CAN. El problema es, con aliados como éste, cómo avanzar en una asociación estratégica que supone un alto grado de confianza entre las partes y, sobre todo, una mayor sintonía entre los líderes.

La falta de simetría en la relación birregional también se ha trasladado, como ya se ha señalado, a la calidad del diálogo político entre las partes. Pese a las grandes limitaciones europeas en la construcción de una política exterior común, acentuadas durante años por las dificultades de avanzar en el proceso constitucional y a la hora de aprobar el Tratado de Lisboa, junto a las distorsiones introducidas por el proceso de ampliación de 15 a 27 miembros, lo cierto es que al menos formalmente la UE habla con una sola voz. De este modo, es la Comisión Europea, a través de sus comisarios y funcionarios, quien expresa en las Cumbres ALCUE los puntos de vista europeos. A partir de ahora será la Alta Representante. Por el contrario, América Latina y el Caribe tienen tantas voces como gobiernos participantes y cada una de ellas se expresa en función de sus propios intereses, aunque éstos se opongan a los planteamientos generales. Esto ocurrió con la postura boliviana al comienzo de las negociaciones entre la CAN y la UE y se ha seguido expresando en la cita de Madrid. De haber existido una postura más rígida por parte de los negociadores europeos la intransigencia boliviana hubiera hecho descarrilar unas negociaciones que, cuanto menos, se estimaban cargadas de problemas y dificultades. De este modo, resulta al menos complicado avanzar en el diálogo birregional.

De esto queda plena constancia en lo ocurrido en las Cumbre ALCUE de Viena y Lima, y también en la Cumbre Iberoamericana de El Estoril, donde se pusieron de manifiesto las crecientes contradicciones que cruzan la región y dividen a los gobiernos latinoamericanos. En este sentido, la actitud cada vez más confrontacionista del gobierno de Hugo Chávez no sólo debilita la existencia de una posición común latinoamericana, sino también hace cada vez más difícil el diálogo con Europa. Gracias al apoyo de Bolivia, Cuba y Nicaragua (y al un poco más matizado de Ecuador), la postura de Venezuela en estos foros se ha visto reforzada. La ausencia en Madrid de los presidentes de Cuba y Venezuela, Raúl Castro y Hugo Chávez, facilitó la dinámica de las reuniones y redujo el tono confrontacional de algunas disputas.

En la Cumbre Iberoamericana de El Estoril la reunión fue dominada por el tratamiento de la cuestión hondureña y la legitimidad del nuevo gobierno electo. Si bien el tema no estaba incluido en la agenda oficial, fue omnipresente tanto en las reuniones oficiales como en los pasillos. Con anterioridad al inicio de la misma, algunos países de la Unasur, comenzando por Brasil, Ecuador y Argentina, propusieron boicotear la Cumbre si el presidente hondureño, Porfirio Lobo, asistía a la misma. La renuncia de Lobo de asistir a la Cumbre ALC UE, y limitar su presencia en Madrid únicamente a la Cumbre con América Central permitieron sortear la amenaza de boicot. Pese a eso la postura de Brasil y otros países sudamericanos en la defensa de la “pureza democrática” está llegando a extremos ridículos, comenzando por el hecho de que los pares regionales de Lobo, los presidentes centroamericanos, comenzando por Daniel Ortega, han decidido pasar página y normalizar las relaciones. También hay que mencionar la ausencia, por el mismo motivo, del flamante secretario general de la Unasur, Néstor Kirchner, a la Cumbre de donantes con Haití celebrada en Punta Cana, República Dominicana, a comienzos de junio. Causa estupefacción que la tan cacareada solidaridad sudamericana con el pueblo haitiano se subordine a consideraciones como ésta. Fue interesante, en lo relativo a la propuesta de Brasil y Ecuador

de boicotear la Cumbre ALCUE, la dura posición de José Miguel Insulza, secretario general de la OEA, que les recriminó a los presidentes Lula y Correa su postura, adoptada sin haber consultado previamente al conjunto de la región, comenzando por los países centroamericanos, los más directamente involucrados en el tema.

La negociación de los Tratados de Asociación *América Central*

En lo relativo a la firma de los tratados de asociación hay que señalar que, por distintos motivos, cada proceso ha conllevado una dinámica propia y presenta un conjunto de circunstancias especiales, que requieren un análisis más detallado. De los tres procesos mencionados, el más adelantado hasta mediados de 2009 era el que se negociaba con la SICA más Panamá, un dato revelador de la importancia que se le concedía al acuerdo. Todas las previsiones hechas por aquel entonces llevaban a pensar que en mayo de 2010, durante la Cumbre de Madrid, se iba a firmar el Tratado de Asociación correspondiente. Sin embargo, el golpe en Honduras y la dura postura asumida por España, en particular, y la UE, en general, que se sumaron a la condena del golpe y ordenaron el retiro de sus embajadores, paralizaron las negociaciones durante bastantes meses. A fin de enero de 2010, tras la toma de posesión del nuevo gobierno de Porfirio Lobo, se dijo que era el momento de retomar las negociaciones, especialmente después de que España, Francia, Italia y Alemania hayan decidido el retorno de sus embajadores a Tegucigalpa.

En los primeros meses de 2010 una cuestión pendiente era la de si habría tiempo suficiente para concluir las negociaciones. En este sentido, la paz del banano fue una señal esperanzadora, aunque se mantuvieron abiertos otros frentes. Nicaragua finalmente se sumó a las posiciones de El Salvador, Guatemala y Costa Rica a fin de normalizar la situación y permitir el pleno reconocimiento del gobierno Lobo. Pero la actitud recalcitrante de Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador y Venezuela; así como de ciertas instituciones hondureñas partidarias de impedir a toda costa el regreso de Zelaya, no están ayudando nada. En el último tramo de la negociación los problemas comerciales, pese al tamaño reducido del mercado centroamericano, junto a las cuestiones migratorias se mostraron de forma descarnada y estuvieron a punto, en más de una ocasión, de descarrilar las negociaciones. Una semana antes de la Cumbre, el presidente de El Salvador, Mauricio Funes, condicionó la firma del Tratado de Asociación al reconocimiento de las asimetrías económicas entre Europa y América Central y al respeto a los derechos de los inmigrantes centroamericanos: “Yo no puedo anticipar qué es lo que va a pasar, lo que sí es que no podemos suscribir un Acuerdo de Asociación donde la Unión Europea no reconozca las asimetrías y que al final resulten afectados nuestros productores nacionales; eso nunca lo va a hacer este Gobierno”²⁸. Los últimos cuatro días los negociadores estuvieron trabajando casi sin descanso, y finalmente debido a la gran presión política de las partes pudieron destrabarse las barreras económicas, lo que permitió la firma del Tratado en la Cumbre UE – América Central.

La Comunidad Andina (CAN)

Si América Latina está dividida internamente, estos problemas quedan reflejados de un modo aún más dramático en el seno de la CAN, especialmente tras el abandono de Venezuela de la Comunidad en abril de 2006²⁹. Por un lado encontramos a Perú y Colombia,

²⁸.- <http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hGTPjxbaU0L00 ZeamL90r poGZg>

²⁹.- Carlos Malamud, “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, Real Instituto Elcano, ARI N°54, 63 y 81/2006, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano

que han negociado Tratados de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos, y por el otro a Bolivia y Ecuador, más resistentes a cualquier apertura comercial, aunque la postura de éste último es menos beligerante que la del primero. Esta situación se refleja en la negociación del Tratado con la UE. Bolivia se negó de plano a negociar, salvo que la UE reconociera su “especificidad”, algo que se aceptó para evitar problemas de gobernabilidad en el país andino, ya que muchos países de la UE todavía ven con buenos ojos el experimento multiétnico y plurinacional de Evo Morales, especialmente desde la perspectiva de la promoción de los derechos indígenas. Finalmente el gobierno de Evo Morales decidió no seguir adelante con las conversaciones en marcha, lo que condenó a la CAN a no tener una posición unitaria en su negociación con la UE. El presidente ecuatoriano Rafael Correa ha mantenido una postura más ambivalente, acercándose y alejándose de la negociación según la coyuntura, especialmente en función de los problemas internos que afronta.

Finalmente la UE ha negociando con Perú y Colombia, lo que permitió la firma de sendos acuerdos multipartes, que dejan la puerta abierta, si finalmente ocurre lo mismo con Ecuador, más probable, y con Bolivia, más improbable, a extender los acuerdos al ámbito de la CAN. Sin embargo esto no impidió que Evo Morales acusara públicamente en Madrid a la UE de ser la directa responsable de la fractura de la CAN. Lo interesante de esta situación es que ha llevado a modificar la doctrina de la UE en relación con América Latina. Tradicionalmente, y en su esfuerzo de impulsar la integración regional, la UE había mantenido la teoría de que sólo negociaba con instancias de integración subregional y se negaba a hacer lo propio con países individuales. Paradójicamente, los dos únicos Tratados de Asociación firmados lo han sido con México y Chile, lo que habla de una clara contradicción en el tema. Sin embargo, a la vista de la ruptura producida en la CAN y del riesgo de perjudicar y marginar a aquellos países, como Colombia y Perú, que sí querían intensificar su relación con Europa, se ha decidido cambiar el criterio hasta ahora predominante y aceptar la existencia de relaciones bilaterales. Queda por ver, finalmente, qué actitud adoptará Ecuador, y más después de solucionados los conflictos con el banano, lo que, al menos en teoría, debería facilitar un nuevo acercamiento.

Sin embargo, han aparecido voces discrepantes sobre el cambio de la posición europea. Por ejemplo, la Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, en sintonía con las posiciones más radicalmente contrarias a cualquier acuerdo que suene a libre comercio, en línea por lo expresado por los países del ALBA, se expresó de forma concluyente: “La aprobación de un acuerdo multipartes entre la Unión Europea (UE) y los países Andinos (Perú y Colombia) no fortalecería las posibilidades de integración horizontal entre naciones, sino que se limitaría a facilitar flujos comerciales asimétricos, a asegurar la garantía jurídica de las inversiones europeas, buena parte de ellas orientadas a actividades extractivas en materia minera, energética y petrolera, y a ampliar las oportunidades de las empresas europeas en nuevos campos de crecimiento como la propiedad intelectual. Las mayores garantías para las inversión europea incidirían negativamente en la garantía de los derechos humanos económicos, sociales y culturales, y podrían afectar seriamente a la población civil víctima del conflicto armado”³⁰. Argumentaciones de este tipo no tienen en

[/elcano es/zonas es/america+latina/ari+54-2006;](http://elcano.es/zonas/es/america+latina/ari+54-2006)

http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano es/zonas es/america+latina/ari+63-2006

[http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano es/zonas es/america+latina/ari+81-2006.](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano es/zonas es/america+latina/ari+81-2006)

³⁰.- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo, “Impactos y tendencias del “Acuerdo multipartes” entre Perú y Colombia, y la UE en Colombia. Una mirada desde los

cuenta que el cambio en la doctrina europea respecto a los tratados con América Latina se hizo precisamente teniendo en cuenta pedidos expresos de la contraparte. Por otro lado desconocen el hecho de que los sectores europeos perjudicados por el tema han sido bastantes reacios a la apertura de los mercados, y que también hay ganadores, y muchos, del lado latinoamericano.

En lo relativo a Ecuador, un punto importante en la agenda de negociación es el desarrollo del proyecto ITT Yasuní, de los campos de petróleo de Ishpingo Tambococha Tiputini, que el gobierno de Rafael Correa plantea no explotar a cambio de una compensación económica de los países desarrollados. La iniciativa Yasuní persigue dejar sin explotar unos 850 millones de barriles de crudo, que significarían más de US\$ 6.000 millones. Según el proyecto, Ecuador dejaría intactas las reservas de petróleo si la comunidad internacional otorga el 50% de dicho monto. La ex presidenta del Parlamento Andino y ex candidata presidencial de Ecuador Ivonne Baki, que integra el equipo negociador de la iniciativa Yasuní-ITT junto a la ex ministra de Relaciones Exteriores, María Fernanda Espinosa, opinó que es una “obligación” de las naciones industrializadas colaborar con ese proyecto para mantener el petróleo bajo tierra.

En la ronda previa de negociaciones Alemania, España, Bélgica, Francia y Suecia habían ofrecido participar en el proyecto con sus contribuciones económicas, pero habían exigido a cambio que el dinero integrara un fideicomiso vinculado al Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y que la administración de los fondos recaudados fuera transparente y hubiera suficientes mecanismos de control por parte de los países donantes. Esta cuestión no fue del agrado del presidente Correa, lo que provocó la renuncia, o el cese, del ministro de Exteriores Fander Falconí. Al retomar Correa el control del proyecto se planteó diversificar las fuentes de financiación con el claro objetivo de suavizar las demandas de los donantes. De allí que pensara en los países árabes y en otros productores de petróleo como posibles aportantes de dinero. De este modo, el vicepresidente ecuatoriano, Lenin Moreno, anunció que visitará Irán, los Emiratos Árabes y Turquía para promocionar el proyecto Yasuní. Si bien España ya anunció que mantenía intacto su interés por aportar a la iniciativa, es más difícil que países como Alemania, Francia o Suecia mantengan sus posturas de ingresar Irán en el grupo de los contribuyentes.

Mercosur

Volviendo a la negociación de los tratados de asociación, Mercosur es un caso especial, dado el largo tiempo de estancamiento que llevan las negociaciones, iniciadas en 1999 e interrumpidas en 2004, y el enquistamiento de las respectivas posiciones. Durante muchos años la firma de cualquier acuerdo fue prácticamente imposible. Por un lado, Brasil y Argentina insistían en reducir el impacto negativo de la PAC (Política Agraria Común) en el acceso de sus productos a los mercados europeos, mientras la UE insistía en que quería reducir el proteccionismo de Mercosur en las áreas de bienes y servicios, especialmente en lo relativo a las compras públicas. Este punto fue presentado por los europeos como el verdadero obstáculo para avanzar en las negociaciones, mientras los sudamericanos denunciaban el proteccionismo agrario europeo.

Mientras estuvieron abiertas las negociaciones en torno a la Ronda de Doha, éstas sirvieron de coartada para no avanzar en la negociación y para postergarla hasta después de la firma de un acuerdo de la OMC. Este juego se ha acabado y finalmente en Madrid se consiguió,

después de arduas negociaciones, anunciar el relanzamiento de la negociación. Sin embargo, dados los problemas preexistentes, el futuro es bastante incierto, pese a la voluntad de las partes de llegar a un acuerdo político. El relanzamiento de las negociaciones, que en sí mismo no garantiza una conclusión exitosa, fue posible gracias al empeño de la presidencia semestral española y también, por distintos motivos, de la presidencia pro tempore de Mercosur en manos argentinas.

Sin embargo, hay en la actualidad algunos factores nuevos que permiten albergar una cierta dosis de optimismo, bien que no muy amplia. Entre ellos el factor China no es menor. Si bien es verdad que China se ha convertido en un mercado importante para las exportaciones de los países del Mercosur, especialmente para Argentina y Brasil, también es cierto que ninguno de sus gobiernos quiere quedar totalmente a merced del coloso asiático. En este sentido, las restricciones puestas por las autoridades chinas a las importaciones de aceite de soja argentino, aduciendo motivos sanitarios, sólo fue una retaliación de las trabas levantadas por Argentina a la importación de manufacturas baratas de procedencia china. Curiosamente Brasil se ha puesto del lado argentino, lo que expresa, por un lado, una postura más prudente que el excesivo voluntarismo del pasado, y, por el otro, el deseo de diversificar los mercados. Desde esta perspectiva la relación con Europa es importante.

Los temas conflictivos: Cuba y el papel de España

El otro gran problema que planeaba sobre la Cumbre era el de la relación con Cuba, aunque no hubiera estado incluido en la agenda oficial. Sabido era el interés del gobierno español en modificar la posición común, aunque también estaban claras las limitaciones existentes, comenzando por la necesidad de adoptar la decisión por consenso de los 27 países de la UE. Las resistencias de algunos países europeos, como la República Checa o Gran Bretaña, a dar un paso semejante si previamente no hay pasos claros de las autoridades cubanas en lo referente al respeto de los derechos humanos y a favorecer una apertura democrática, son sobradamente conocidas. Pero también hay otros países, como Francia, que mantienen posturas más o menos similares a lo planteado por España. Como suele ser normal en las discusiones comunitarias, muchos países se esconden detrás de aquellos que mantienen las posturas más abiertas. De todos modos, la muerte del opositor cubano Orlando Zapata Tamayo en huelga de hambre ha convertido en prácticamente imposible avanzar en el tratamiento de la cuestión cubana, al menos entre los países europeos. En este punto incide considerablemente la postura latinoamericana de respaldar el reingreso de Cuba en el sistema panamericano, una postura, que a diferencia de la europea, no presenta exigencias de ningún tipo a las autoridades cubanas.

Otro tema importante es el del protagonismo de España en la política europea hacia América Latina. Es indudable que por el interés español en la región, su presencia económica y diplomática y los tradicionales lazos con los países del área, los puntos de vista españoles son tenidos en cuenta. Sin embargo, lo relevante es saber si esto es suficiente como para “españolizar” la agenda latinoamericana de la UE. Al respecto han surgido algunas voces críticas que tienden a cuestionar el alcance de la política española hacia América Latina, o inclusive la falta de política³¹. A esto se une un factor añadido y es que en los últimos tiempos la política exterior, y la política hacia América Latina no es una excepción sino todo lo contrario, especialmente en temas controvertidos, se ha convertido en materia de lucha política interna entre los principales partidos políticos. La ausencia de una política de estado

³¹.- Susanne Gratius, “Why does Spain not have a policy for Latin America?”, FRIDE, <http://www.fride.org/publicacion/706/por-que-espana-no-tiene-una-politica-hacia-america-latina>.

en lo relativo a América Latina dificulta aún más la posibilidad de “españolizar” la agenda regional de la UE.

En esta situación, tanto las declaraciones oficiales de la Comisión, como la lógica al interpretar los hechos más arriba mencionados, indican que se pasará a una dinámica de mayor peso bilateral en las relaciones UE – América Latina. El reconocimiento de Brasil, México y Chile como aliados estratégicos de la UE también lo confirma. Es indudable que estas cuestiones van a repercutir igualmente en las relaciones entre España y América Latina, que tenderán, de forma paralela, a una bilateralización creciente. La cuestión de fondo es saber si tanto España como la UE sabrán estar a la altura de las circunstancias.

CONCLUSIONES

Hasta la fecha, las relaciones entre la UE y América Latina han estado dominadas por el peso de los tópicos y la omnipresencia del voluntarismo y las buenas intenciones. Las Cumbres ALCUE, nacidas a finales del siglo XX, intentaban dar respuestas a un mundo distinto del actual y con una realidad latinoamericana, una realidad europea e inclusive una realidad internacional bastante diferentes de las presentes. Por eso debería comenzar un proceso que permita replantear en profundidad y redefinir la naturaleza de dicha relación y los objetivos factibles de ser cumplidos. No se trata de incidir en discusiones de temas generales, que den lugar a declaraciones cargadas de buenas intenciones, sino de intentar promover aquellos temas sensibles para ambas partes, que permitan consolidar una relación importante para ambos.

Uno de los objetivos de la presidencia semestral española de la UE fue la de relanzar las relaciones entre Europa y América Latina, o dicho de otra manera, volver a situar a América Latina en el radar de Europa. Este objetivo, que ha sido cumplido, también ha sido asumido por Bélgica y Hungría, los países con los que España comparte el ciclo de tres presidencias encadenadas de la UE, una novedad en la organización institucional europea, y que buscan, en el contexto de la puesta en vigor del Tratado de Lisboa, darle a las presidencias rotatorias una mayor continuidad. Es posible, tras la profunda crisis regional en la que está sumida Bélgica, y del cambio de gobierno ocurrido en Hungría, que afecta a todos los niveles de la administración, que el papel español sea más relevante en la relación birregional. Más allá de que en la Cumbre de Madrid comenzó a plasmarse el nuevo diseño institucional europeo surgido del Tratado de Lisboa, que implicó la presencia simultánea en la misma del presidente permanente Herman van Rompuy y del presidente de la Comisión Europea, Juan Manuel Durao Barroso, lo cierto es que ésta se celebró en un momento muy particular de la relación birregional. No sólo porque las turbulencias de la crisis económica persisten y las incertidumbres de la crisis griega sobre el euro siguen planeando, sino también porque el tiempo de observación que muchos gobiernos europeos habían dado a algunas experiencias latinoamericanas está llegando al límite. Esto no significa ni que se rompan o endurezcan las relaciones, sino que la paciencia con algunas experiencias populistas comienza a agotarse frente a lo que se observa como una deriva crecientemente autoritaria en lugar de experiencias propias de las idiosincrasias de unos pueblos diferentes.

En este sentido, vale la pena no perder de vista las fricciones crecientes con algunos países y por distintos motivos con Cuba, Venezuela, Nicaragua, Bolivia (pese a las simpatías y esperanzas que todavía sigue despertando su peculiar proceso político), Ecuador e incluso Argentina (Malvinas es un punto de fricción importante con el Reino Unido, pero hay otras áreas de conflicto, como la cuestión con Italia por la deuda externa o con España por el trato dado a algunas empresas). También ha incidido en la forma en que se desarrolló la Cumbre

la profunda fractura existente entre los países del ALBA, y sus satélites, con el resto de la región. En este sentido, la gran diferencia con la Cumbre de Lima fue la presencia del nuevo presidente de Chile, Sebastián Piñera, y el cambio de gobierno ocurrido en Honduras tras el derrocamiento de Manuel Zelaya. Lo que está ocurriendo hasta la fecha es un proceso que podríamos denominar de “dos velocidades”, en el cual los principales países del ALBA, Cuba, Venezuela, Bolivia y Ecuador, han terminado autoexcluidos de las negociaciones con la UE. Habrá que ver qué ocurrirá en el futuro.

Lo actuado en las últimas Cumbres conduce al riesgo de “ritualizarlas”, convirtiéndolas en un mero ejercicio periódico, donde se dan cita los jefes de estado y de gobierno de ambas regiones, y se aprueba una larga e inefectiva declaración final previamente negociada por las cancillerías involucradas. Este ejercicio corre el riesgo de esterilizar las Cumbres y convertirlas en algo muy lejano para los ciudadanos de ambas orillas del Atlántico.

En la actual coyuntura es obvio que resulta muy difícil, si no imposible, avanzar en la construcción de una alianza estratégica entre las dos orillas del Atlántico. No se trata sólo de las contradicciones existentes entre los países de los dos bloques, que son importantes, sino también, de las profundas divisiones en el bloque latinoamericano. A esto se agregan las posturas confrontacionales de los países del ALBA, algunos de los cuales rechazan de plano su pertenencia a la civilización occidental, mientras que otros denuncian a la UE por sus posturas imperialistas, capitalistas, depredadoras del medio ambiente o inclusive capaces de propiciar invasiones contra territorio latinoamericano.

Si del lado europeo las líneas maestras del diálogo y sus objetivos generales están algo más claras, no pasa lo mismo desde la perspectiva latinoamericana. Por ello, no es raro escuchar a muchos responsables políticos europeos la idea de que es a América Latina a quien le toca señalar claramente su voluntad de avanzar en la relación birregional. Siendo esto cierto, sería de agradecer, al mismo tiempo, una mayor clarificación de posturas por parte de las más altas instancias comunitarias. Sin embargo, en la medida que haya un ánimo constructivo por ambas partes, será posible ir dando pasos importantes en algunas cuestiones globales, como el narcotráfico o el cambio climático. Pero para que estas cuestiones avancen es necesario un diálogo franco y sin afanes propagandísticos, que huya de posiciones puramente mediáticas y alejadas de la realidad, como la mantenida por Hugo Chávez y Evo Morales durante la Cumbre del Cambio Climático de Copenhagen.

Pese a las asimetrías que han caracterizado la relación birregional hasta la fecha, es posible ir más allá a partir de un diálogo entre iguales, que sea capaz de reconstruir un marco de referencia que recoja las particularidades de cada parte, así como sus expectativas. En otras palabras, y aunque suene redundante, se trataría de dar un contenido birregional a la agenda birregional, incluyendo temas que interesen a ambas partes. En este sentido, un buen punto de partida podría ser la necesidad de afianzar la gobernanza planetaria, centrándose en algunos problemas compartidos, como la lucha contra el calentamiento global, por el medio ambiente, el agua y la utilización de energías alternativas; el combate contra el narcotráfico, otras formas del crimen organizado y la violencia en sus manifestaciones urbanas (maras y bandas juveniles); y la regulación de los flujos migratorios.

Hay otros puntos que pueden ser incluidos en la agenda, pero que siguen reflejando las asimetrías pasadas. Este es el caso de las cuestiones vinculadas al desarrollo y a la problemática social, o los problemas derivados de la integración regional, incluida la forma en que Europa se relaciona con América Latina. En este sentido sería deseable una mayor

flexibilidad de la parte europea que permita combinar más armónicamente el apoyo a las tendencias y esfuerzos integracionistas con el impulso a las relaciones bilaterales.

Bibliografía

- AGUIRRE Reveles, Rodolfo; PÉREZ Rocha, Manuel. *Siete años del tratado Unión Europea-México [TLCUEM]*. Una alerta para el sur global, Transnational Institute [TNI], Amsterdam, junho 2007.
- ALONSO, José Antonio. “Hacia una nueva estrategia UE-América Latina: apuntes para un debate”. *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. Debate y conclusiones*, Fundación Carolina, Madrid, 2010. Versão pdf <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf>.
- ARENAL, Celestino del. “Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina e el Caribe (ALC)”. *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, diálogo ue-alc. debate y conclusiones*, Fundación Carolina, Madrid, 2010. Versão pdf <http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/publicaciones/cuadernoscealci/Documents/ForoUE-ALC.pdf>.
- AYLLÓN, Bruno; SURASKY, Javier (coords.). *La cooperación Sur-Sur en Latinoamérica. Utopía e realidad*, Madrid: Ediciones La Catarata, 2010.
- AYUSO, Anna; FRERES, Christian. “La cooperación con América Latina: hacia una estrategia europea comprometida con la calidad”, *Memorando OPEX*, n. 138, 2010. <http://www.falternativas.org/opex/documentos-opex/memorandos/memorando-opex-n1-138-2010-la-cooperacion-con-america-latina-hacia-una-estrategia-europea-comprometida-con-la-calidad>.
- CASILDA, Ramón. *La década dorada. Economía e inversiones españolas en América Latina 1990–2000*, Alcalá de Henares: Universidad de Alcalá, 2002.
- CEPAL. *La inversión extranjera directa en América Latina e el Caribe 2009*. Santiago de Chile, 2010. <http://www.eclac.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/9/39419/P39419.xml&xsl=/ddpe/tpl/p9f.xsl&base=/tpl/top-bottom.xsl>.
- CEPAL. *La inversión extranjera en América Latina e el Caribe, 2007*, Santiago de Chile, 2008.
- CIENFUEGOS Manuel; SANAHUJA, José Antonio (Eds.). *Una región en construcción. UNASUR y la integración en América del Sur*. Barcelona: Cidob, 2010.
- COMISIÓN EUROPEA. “La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales”. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo. [SEC (2009) 1227], Bruselas 30/IX/2009 [COM (2009) 495 final].
- CONSEJO de la UNIÓN EUROPEA. http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/es/er/114542.pdf, 15 de noviembre de 2010.
- CORREA, Rafael. *Ecuador: de Banana Republic a la No República*. Quito: Random House, 2009.
- European Pressphoto Agency (EPA). http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5hGTPjxbaU0LOO_ZeamL9Or_poGZg. 03/15/2010.
- FOCEN. http://www.mercosur.org.uy/t_generic.jsp?contentid=385&site=1&channel=secretaria&seccion=7.

- FRERES, Christian; GRATIUS, Susanne; MALLO, Tomás; PELLICER, Ana; SANAHUJA, José Antonio (Eds.). *¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?*, Fundación Carolina, Documento de Trabajo, n. 15, Madrid, 2007.
- GRATIUS, Susanne. “Why does Spain not have a policy for Latin America?” FRIDE, 2010. <http://www.fride.org/publicacion/706/por-que-espana-no-tiene-una-politica-hacia-america-latina>.
- GRATIUS, Susanne; SANAHUJA, José Antonio. “Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina”, *Política externa*, v. XXIV, n. 135, 2010.
- IGLESIA, Juan Pablo de la; CONDE, Rosa. “Reflexionando juntos por una agenda eurolatinoamericana”, *ABC*, 12, n. IV, 2010.
- MAIHOLD, Günther. “The Vienna Summit between Latin America/The Caribbean and the EU: The Relative Success of a Meeting with Low Expectations”, *Elcano Royal Institute*, n. 59, 2006. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/Elcano_es/Zonas_es/America+Latina/ARI+59-2006.
- MAIHOLD, Günther. “La Cumbre de Lima: un encuentro de la asimetría eurolatinoamericana”, *Real Instituto Elcano*, n. 58, 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjSw8jAwjQL8h2VAQAaGY74w!!/?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/wps/wcm/connect/elcano/Elcano_es/Zonas_es/ARI58-2008.
- MALAMUD, Carlos (Coord.). “La política Española hacia América Latina: primar lo bilateral para ganar en lo global. Una propuesta ante los bicentenarios de la independencia”, *Informe Elcano* n. 3, 2005. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3jjYB8fnxBnR19TE2e_kEAjM18DKNAvyHZUBADTfKxT/.
- MALAMUD, Carlos. “¿Por que Chávez acusa Holanda de invadir Venezuela?”, http://www.infolatam.com/entrada/por_que_chavez_acusa_a_holanda_de_invadir-17988.html.
- MALAMUD, Carlos. “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional (2ª parte): su impacto en Mercosur”, *Real Instituto Elcano*, n. 63, 2006b, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+63-2006.
- MALAMUD, Carlos. “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, *Real Instituto Elcano*, n. 54, 2006a. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+54-2006.
- MALAMUD, Carlos. “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”, *Real Instituto Elcano*, n. 81, 2006c. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+81-2006.
- MALAMUD, Carlos. “Los actores extrarregionales en América Latina (III): las relaciones con la Unión Europea”, *Real Instituto Elcano*, n. 8, 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/riecano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari8-2008.

- MALAMUD, Carlos. “Los actores extrarregionales en América Latina (I): China”, *Real Instituto Elcano*, Documento de Trabajo, n. 50, 2007. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt50-2007.
- MALAMUD, Carlos. “Los riesgos de España frente a los Bicentenarios: populismos, nacionalismos e indigenismos”, *Real Instituto Elcano*, DT n. 34, 2008. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/dt34-2008.
- MALAMUD, Carlos. “La salida venezolana de la Comunidad Andina de Naciones y sus repercusiones sobre la integración regional”. In: ARENAL, Celestino del (Coord.), Marcial Pons, *Real Instituto Elcano*, Madrid, n. 63, 2006b. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari+63-2006b.
- MALAMUD, Carlos; GARCÍA Encina, Carlota. “Los actores extrarregionales en América Latina (II): Irán”, *Real Instituto Elcano*, n. 124, 2007. http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CO NTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/america+latina/ari124-2007.
- MANGAS Martín, Araceli. “UE e Iberoamérica: fracaso del paternalismo”, *El Mundo*, 30 de abril de 2010, <http://www.agendaprensa.org/2010/04/30/2479/>.
- PALACIO, Vicente. “Un ‘área de progreso’ entre América y la Unión Europea”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, v. X, n. 2, 2010.
- PLATAFORMA COLOMBIANA de DERECHOS HUMANOS, DEMOCRACIA y DESARROLLO, (PIDHDD). “Impactos y tendencias del ‘Acuerdo multipartes’ entre Perú y Colombia, y la UE en Colombia. Una mirada desde los derechos humanos”. http://www.pidhdd.org/colombia/index.php?option=com_content&task=view&id=80&Itemid=65
- ROUQUIÉ, Alain. *América Latina. Introducción al Extremo Occidente*, Madrid: Editorial Siglo XXI, 2000.
- SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO y del CARIBE (SELA). “Las relaciones América Latina y el Caribe – Unión Europea: Hacia la VI Cumbre Birregional de Madrid”, ii, 2010, SP/RR-REALCUE-VICBM/DT n. 2-10.