

La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina

*Carlos Malamud **

Tema: La VI Cumbre ALCUE (América Latina y Caribe-UE), celebrada el 18 de mayo de 2010 en Madrid, permitió relanzar la relación birregional, pero ha sido insuficiente para impulsar la “alianza estratégica” entre ambas regiones que se viene buscando desde 1999.

Resumen: La VI Cumbre ALCUE celebrada en Madrid en mayo pasado, así como las reuniones subregionales o bilaterales paralelas, han permitido volver a situar a América Latina en la agenda europea, tal como pretendía la Presidencia semestral española, la organizadora de la Cumbre. Sin embargo, pese a los importantes logros alcanzados, entre los que destacan el Tratado de Asociación con América Central, los acuerdos multipartes con Perú y Colombia, el anuncio del relanzamiento de las negociaciones con Mercosur, la creación de la Fundación Eurolat, el lanzamiento del programa LAIF y la aprobación de un plan de acción 2010-2012, para dar seguimiento a los acuerdos consensuados y recogidos en la declaración final, no fue posible dar pasos decisivos en la consecución de la “alianza estratégica” birregional, un objetivo presente desde la I Cumbre ALCUE celebrada en 1999 en Río de Janeiro. No obstante, si esta meta sigue sin alcanzarse no fue por responsabilidad de España o debido a cuestiones organizativas, sino por la propia dinámica de la relación birregional y a los múltiples obstáculos que la impiden avanzar en la dirección esperada, obstáculos que es posible identificar en ambas partes.

Análisis: Realizar una evaluación de lo que ha sido la VI Cumbre ALCUE (América Latina y Caribe-UE) y de las múltiples reuniones subregionales y bilaterales asociadas requiere, en primer lugar, identificar a los principales actores allí presentes y los objetivos que cada uno de ellos tenía para la ocasión. No se trata únicamente de distinguir la parte europea de la latinoamericana, sino de desagregar dentro de cada una de ellas la existencia de actores distintos con objetivos diferentes. Así, por ejemplo, dentro de la UE, la Presidencia española, encargada de organizar la Cumbre, acudía con una agenda propia, que sólo en algunos puntos coincidía con la de la Comisión, pero no en todos. A esto hay que sumar los intereses concretos de los países miembros de la Unión, que en muchos aspectos no son convergentes, como se puede observar en lo referente a la posición común sobre Cuba, la vigencia de la PAC, los temas migratorios y también en algunas cuestiones menos generales, como las respuestas a dar frente a ciertas

* Investigador principal, América Latina, Real Instituto Elcano

cuestiones específicas que afectan a uno o dos países de la unión pero no a la mayoría. Del lado latinoamericano encontramos a países o regiones muy interesados en negociar con Europa (Colombia, Perú, México, Chile y los centroamericanos) con otros muchos menos preocupados por la relación birregional (en este grupo se puede encontrar a los más destacados miembros del ALBA).

De todos modos es posible concluir que, al menos desde la perspectiva de los organizadores españoles, la Cumbre ha sido un éxito. Sus principales objetivos se han cumplido, comenzando por el de relanzar la relación birregional, tras años de mantenerse en un bajo perfil. En el último tiempo se habían reforzado las quejas relativas al abandono europeo de América Latina, en la misma línea de lo actuado por EEUU tras los atentados terroristas del 11-S de 2001. Tras la Cumbre de Madrid, América Latina vuelve a estar en el radar europeo, aunque en este punto habrá que preguntarse durante cuánto tiempo podrá mantenerse allí. La respuesta a este interrogante, igual que a otros atinentes a la relación birregional, no depende únicamente de la voluntad española, sino de la actitud del resto de los países miembros y muy especialmente de la Comisión Europea. En este sentido, la responsabilidad de la alta representante europea para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad, Catherine Ashton, y de su departamento, es máxima. Sin embargo, como no podía ser de otra manera, no se puede olvidar la responsabilidad de las contrapartes latinoamericanas.

Por lo que se pudo ver y oír en Madrid, la participación de Catherine Ashton en la Cumbre fue mínima y tampoco se prodigó en declaraciones. Es verdad que la puesta en vigor del Tratado de Lisboa no le dejaba mucho margen para su protagonismo, subordinado a la Presencia simultánea de Rodríguez Zapatero, Durão Barroso y Van Rompuy. Pero también hay que reconocer que hasta la fecha la alta representante no ha demostrado demasiado interés en la región, como se pudo ver previamente a través de sus reacciones, o su falta de reflejos, tras el terremoto de Haití. No basta con que España y Portugal quieran impulsar la relación birregional, es necesario que las altas instancias de Bruselas se comprometan seria y formalmente con este empeño, comenzando por los responsables de la política exterior europea. De ahí la importancia de lo realizado por España con las próximas Presidencias de Bélgica y Hungría en lo referente a América Latina, toda vez que según el nuevo marco institucional europeo las tres Presidencias están íntimamente relacionadas.

Lo cierto es que en esta ocasión Catherine Ashton pasó brevemente por Madrid, para asistir básicamente a la reunión de los ministros de Exteriores el lunes 17, pero poco más. Con anterioridad a la Cumbre su departamento no hizo público ningún documento importante que sentara su posición frente a la cita madrileña o aclarara qué lugar concede la política exterior europea a América Latina. En este sentido, la "doctrina" de la UE todavía sigue siendo la elaborada por la ex comisaria Benita Ferrero-Waldner, cuando estaba a cargo de la cartera de Exteriores. De este modo, las prioridades políticas de la UE respecto a América Latina se pueden encontrar en la comunicación: "La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales" (2009), que actualiza la vigente desde 2005, "Una acción reforzada entre la Unión Europea y América Latina". Para la comisaria Ferrero-Waldner el documento representa "otro visible y tangible paso adelante en el refuerzo de nuestra ya sólida y próspera relación", aunque lamentablemente no recoge de forma sistemática las complejas amenazas que planean sobre la misma y podrían cuestionarla en el futuro.

Junto con el objetivo principal fijado por la Presidencia española, se cumplieron también buena parte de los objetivos secundarios, lo que habla positivamente del trabajo serio y sistemático realizado durante más de un año por los organizadores de la Cumbre. En este sentido, los responsables del Ministerio español de Exteriores a cargo de la cita cumplieron eficazmente con su labor. Es verdad que algunos mandatarios, de ambas orillas, no se hicieron presentes en la cita madrileña, pero como vengo sosteniendo desde hace tiempo, y no sólo para las Cumbres Iberoamericanas, no se puede hacer depender el éxito o fracaso de estas reuniones de una mera cuestión cuantitativa (relación de presentes y ausentes, o número de acuerdos alcanzados con las diferentes partes).

Entre los logros secundarios alcanzados en Madrid destacan la firma del Tratado de Asociación con América Central (más Panamá), el primero de su tipo que cierra la UE en su relación con América Latina, que se agrega al acuerdo de asociación económica ya en marcha con el Cariforum, los acuerdos multipartes con Colombia y Perú, y el anuncio formal de reanudar en julio próximo las negociaciones entre la UE y Mercosur, con la expectativa, algo desmedida, de cerrar un acuerdo en lo que queda de 2010. También hay que mencionar la creación de la Fundación Eurolat, aunque no hubo acuerdo sobre el lugar en el que debería instalarse su sede, lo que deja incluso algunos interrogantes abiertos sobre el comienzo de sus actividades y sobre su futuro en el medio plazo. Alemania, Francia e Italia se disputan el derecho de convertir a Hamburgo, París o Milán en el lugar de funcionamiento de la fundación, aunque no habría que descartar una solución de compromiso que comprendiera la apertura de subsedes, lo que restaría eficacia a su labor, especialmente en el momento inicial. Por último, hay que mencionar la puesta en marcha del Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL o LAIF en inglés), un fondo de 125 millones de euros que permitirán a organismos financieros internacionales, como la CAF, canalizar una mayor cantidad de recursos para obras de interconexión, infraestructura energética, energías renovables, transporte, medio ambiente, cohesión social e incluso para la promoción de la pequeña y mediana empresa. Una de las grandes innovaciones de esta Cumbre fue la redacción y aprobación de un "Plan de Acción 2010-2012", 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.

La Cumbre 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, en general una temática similar a la abordada en la XIX Cumbre Iberoamericana celebrada en 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. En realidad, se podría hablar de una cierta línea de continuidad entre ambas reuniones, Madrid y Estoril. Buena parte de estas cuestiones han sido abordadas y recogidas en la declaración final de la Cumbre, pero como suele ocurrir en estos documentos, producto de arduas y laboriosas reuniones de técnicos, diplomáticos y políticos, el nivel de generalidad en muchas de las cuestiones tratadas, como democracia o derechos humanos, no pasa de lo políticamente correcto, la única manera de contentar a actores tan diferentes.

De forma simultánea a la reunión principal, 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. A esto hay que agregar numerosas reuniones, a todos los niveles, celebradas desde enero de 2010, cuando comenzó el semestre de la Presidencia española, de cara a la preparación de la Cumbre. 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, que buscaron el reforzamiento de la relación estratégica alcanzada con ambos países. Brasil también goza de un estatus semejante. De este modo, en febrero de 2010 se celebró en Madrid la reunión ministerial de diálogo político entre ambas partes, aunque la última cumbre bilateral Brasil-UE, la tercera de su tipo, se celebró con la presencia del presidente Lula en Estocolmo, en octubre de 2009, durante la Presidencia semestral de Suecia. De las múltiples reuniones bilaterales entre mandatarios europeos y latinoamericanos destaca la mantenida por el presidente peruano Alan García con su colega chileno Sebastián Piñera, que permitió distender una relación que no pasaba precisamente por su mejor momento.

Sin embargo, y pese a todos estos importantes e indiscutibles logros, que suponen destacados avances en la construcción de la relación birregional, hemos contemplado algunas paradojas importantes. La primera es que pese a los éxitos alcanzados en la Cumbre 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. Esta idea se sigue asentando en la premisa fundacional de las Cumbres ALCUE, desarrollada en la I Cumbre, celebrada en 1999 en Río de Janeiro, que planteaba la existencia de una potente comunidad de valores y de la pertenencia común al mundo occidental de ambas partes. En esta ocasión, la declaración final señala que los mandatarios de Europa, América Latina y el Caribe reiteran su “compromiso de continuar promoviendo y reforzando nuestra asociación estratégica birregional, basada en nuestros principios, valores e intereses comunes”. Sebastián Piñera, el presidente de Chile, en buena medida condicionado por su condición de novato en estas lides, pero también por ser el responsable de la organización de la próxima Cumbre ALCUE, calificó al 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. En este sentido, sería de utilidad una potente página *web* de la Cumbre, que permitiría acercar a los ciudadanos los avances del proceso.

La segunda paradoja se vincula al síndrome del perro del hortelano, que no come ni deja comer. Si la UE no avanza en la negociación subregional con América Latina malo, ya que eso es sinónimo de las debilidades del proyecto de asociación birregional, pero si negocia bilateralmente con países individuales peor, ya que de ese modo se atenta contra la integración regional y se potencia la pobreza. Este fue el mensaje lanzado por el presidente de Bolivia Evo Morales en un desayuno celebrado en Madrid, ocasión que también aprovechó para atacar a EEUU y para acusar, pese a carecer de pruebas para ello y apoyándose únicamente en informaciones contenidas en recortes de prensa, al Partido Popular (PP) español y a una fundación a él asociada, que no identificó, de financiar un golpe de Estado en su contra. Sin embargo, hasta la fecha no existen evidencias concretas del mismo, ni el gobierno boliviano ha presentado pruebas al respecto.

También dijo Morales que con su política negociadora la UE dividía a la CAN, sin reparar en el hecho incontestable de que ha sido la CAN quien se ha dividido por sus propios errores y desavenencias y por la salida venezolana de la institución, ocurrida cuatro años atrás. Ideas similares a las expresadas por Morales se repitieron en aquellos días de

mayo. Entre los numerosos testimonios recogidos destacan las palabras de un dirigente de Intermon Oxfam, que denunció los acuerdos firmados por la UE 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”. Manifestaciones similares se repitieron sistemáticamente en la “Cumbre de los Pueblos” o “contracumbre” celebrada también en Madrid sin mucho éxito, pese a contar con el respaldo explícito de los países del ALBA. Así fue como la presentación de la película de Oliver Stone sobre Hugo Chávez, que incluye el testimonio de numerosos de sus colegas latinoamericanos, pasó sin pena ni gloria.

En realidad, la oposición de Bolivia a las negociaciones con la UE viene de lejos. Por eso su gobierno se negó a que la CAN tratara con la UE ninguna cuestión que estuviera mínimamente relacionada algo con el libre comercio. Desde su llegada al poder Morales se opone al libre comercio, a tal punto que el 29 de abril de 2006 firmó en La Habana, junto a Hugo Chávez y Fidel Castro, el Tratado de Comercio de los Pueblos (TCP), una declaración frontal contra la globalización y una forma muy singular de interpretar las relaciones comerciales internacionales. En una rueda de prensa celebrada en Madrid en los días de la Cumbre, Evo Morales afirmó de un modo contundente: “Bolivia jamás va a negociar el saqueo de nuestros recursos naturales”, convencido como está de que en Europa y EEUU hay una conspiración en marcha para esquilmar a su país, privándolo de todo aquello que legítimamente le corresponde. En esta línea, su gobierno observó en la declaración final los dos acuerdos multipartes firmados en Madrid entre la UE con Colombia y Perú, y piensa presentar una reclamación ante el tribunal de Justicia de la CAN.

La falta de simetría en la relación birregional también se ha trasladado, como ya se ha señalado previamente, 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. Podría pensarse que los países del ALBA (Alianza bolivariana para los países de nuestra América) actúan de forma más consensuada, pero las diferencias entre Bolivia y Ecuador o entre Venezuela y Ecuador son dignas de ser tenidas en cuenta. En este sentido, habrá que ver cómo concluyen las negociaciones entre Ecuador y la UE para firmar un acuerdo entre ambas partes.

De esto queda plena constancia en lo ocurrido en las Cumbres ALCUE de Lima (2008) y Viena (2006), y también en la Cumbre Iberoamericana de Estoril, donde se pusieron de manifiesto las crecientes contradicciones que cruzan la región y dividen a los gobiernos latinoamericanos. En este sentido, la existencia de un proyecto hegemónico del ALBA, sintetizado en el llamado socialismo del siglo XXI y la revolución bolivariana, coordinado y dirigido por Cuba y Venezuela para el conjunto del continente no sólo debilita la existencia de una posición común latinoamericana, sino también hace cada vez más difícil el diálogo con Europa. Pese a ello, o quizá debido a ello, 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 Estoril la reunión fue dominada por el tratamiento dado a la cuestión hondureña y la discusión en torno a la legitimidad del nuevo gobierno electo tras las elecciones de noviembre de 2009. Si bien el tema no estaba formalmente incluido en la agenda oficial, se hizo omnipresente tanto en las reuniones oficiales como en los pasillos. Con este precedente no era difícil que en Madrid se repitiera una historia semejante, lo que explica la preocupación de los organizadores. Con anterioridad al inicio de la VI Cumbre ALCUE, algunos países de la Unasur, comenzando por Brasil, Ecuador y Argentina, propusieron boicotear la cita madrileña si el presidente hondureño, Porfirio Lobo, asistía a la misma. La renuncia de Lobo de asistir a la Cumbre ALCUE, y limitar su presencia en Madrid únicamente a la Cumbre con América Central, permitieron sortear la amenaza de boicot y garantizar la normalidad en la celebración de la reunión principal.

Pese a este hecho, la postura de Brasil y otros países sudamericanos en la defensa de la “pureza democrática” hondureña está llegando a extremos preocupantes y que estarían evidenciando un cierto distanciamiento con la realidad, causado más por cuestiones políticas o ideológicas, especialmente después de que los pares regionales de Lobo –los demás presidentes centroamericanos, comenzando por el nicaragüense Daniel Ortega, pero siguiendo con el guatemalteco Álvaro Colom y el salvadoreño Mauricio Funes– hayan decidido pasar página y normalizar las relaciones regionales. También hay que mencionar la ausencia, por motivos semejantes, 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 solidaridad sudamericana con el pueblo haitiano se subordine a consideraciones como ésta, que impidan cumplir eficazmente con todos los compromisos asumidos. 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 implicados su postura, adoptada sin haber consultado previamente al conjunto de la región, comenzando por los países centroamericanos, los más directamente involucrados en el tema.

Se mencionaba más arriba que las dificultades para impulsar la “alianza estratégica” vienen de los dos lados. Desde América Latina algunos gobiernos repiten de forma sistemática sus denuncias contra el colonialismo europeo y la depredación de sus recursos naturales, mientras otros se centran en el neocolonialismo británico y la política hacia las Malvinas, prospecciones petroleras incluidas. A esto hay que agregar las denuncias venezolanas de los teóricos intentos de invadir su territorio promovidos por los Países Bajos, o las políticas de renacionalizaciones que comienzan a afectar a empresas europeas impulsadas desde Caracas, La Paz o Buenos Aires, por mencionar sólo algunos ejemplos. El rechazo del gobierno boliviano a los valores occidentales y el cuestionamiento de los regímenes bolivarianos a la democracia representativa complican todavía más las cosas.

Del lado europeo, la defensa cerrada del proteccionismo agrícola, encarnado en la PAC (Política Agraria Común), mantenida por campesinos y políticos franceses y austríacos, entre otros, se complementa eficazmente con la postura de los productores lácteos en el mantenimiento de sus beneficios. Cuba y el tema migratorio son otra clara divisoria de aguas. Al mismo tiempo, comienza a observarse en algunos países de Europa que la paciencia y el tiempo del silencio frente a algunos gobiernos latinoamericanos se está

acabando. En este sentido, destaca el fuerte alegato del diputado italiano Sandro Gozi para echar a Argentina del G-20, publicado incluso en *La Nación* de Buenos Aires: “Ya es hora de que la clase política y financiera de Europa reconozca la realidad y se ponga dura con el régimen de Cristina Fernández. Es hora de echar a la Argentina del Grupo de los 20”. Se da la circunstancia de que Gozi ha sido asesor de Romano Prodi y de José Manuel Durão Barroso, ambos presidentes de la Comisión Europea.

Conclusiones: La VI Cumbre ALCUE de Madrid ha obtenido algunos resultados importantes en la senda de relanzar las relaciones birregionales. Entre aquellos que merecen más atención destacan el tratado de asociación con América Central (más Panamá) y los acuerdos multipartes con Colombia y Perú. Sin embargo, algunos de los problemas que frenan la relación, y se vienen arrastrando de lejos, persisten y serán muy difíciles de superar. Son ellos, precisamente, los que obstaculizan el despegue definitivo de la “alianza estratégica” e impiden cualquier tipo de avance en su construcción más allá de la retórica y de ciertas medidas cosméticas.

A la vista de estos problemas, que tienen su origen en ambas orillas del Atlántico, quizá sería conveniente comenzar a llamar a las cosas por su nombre y dejar de plantearse metas inalcanzables. De ahí que afirmaciones del tipo “sería una gran noticia que pudiéramos ver en un futuro inmediato una cumbre entre la Unión Europea y la Unión Latinoamericana” no tienen demasiado asidero en la realidad. Es precisamente esa realidad quien se ha encargado de poner las cosas en su sitio. No es casual que tras la Cumbre de Madrid los únicos países latinoamericanos que no hayan firmado con la UE acuerdos de asociación, o similares, o lo estén negociando, sean Cuba, Venezuela y Bolivia. Ecuador puede cambiar su situación si finalmente se decide a negociar seriamente con la UE, mientras que Nicaragua, pese a sus posturas políticas, por su tamaño y debilidad no puede romper con su entorno regional centroamericano.

Debido a lo anterior, y con el fin de afrontar esta Cumbre en mejores condiciones que las anteriores, la UE decidió dar un giro importante a su política negociadora con América Latina. De esta forma apostó por la bilateralidad, dejando de exigir como cuestión de principio la negociación con instancias de integración subregionales. Pese a las numerosas voces que critican este paso, alertando de que de esta forma se dificulta la integración de América Latina, hay que tener en cuenta tres hechos fundamentales: (1) la apuesta por la bilateralidad evidencia un gran respeto por aquellos países latinoamericanos que querían negociar con Europa y no pueden hacerlo; (2) la medida no excluye las soluciones subregionales, cuando éstas son posibles, como demuestran los casos de Cariforum y América Central; y (3) los únicos y mayores responsables de los éxitos o fracasos de la integración regional en América Latina son los propios latinoamericanos.

Carlos Malamud
Investigador principal, América Latina, Real Instituto Elcano