

LA CUMBRE ALC-UE DE MADRID: UN NUEVO IMPULSO A LAS RELACIONES BIRREGIONALES

Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja

Universidad Complutense de Madrid

La Cumbre ALCUE, celebrada el 18 de mayo en Madrid, parece haber desbloqueado la situación de relativo estancamiento en la que, más allá de las buenas palabras, se encontraban las relaciones entre la UE y América Latina desde principios del siglo XXI. Prácticamente en todos los terrenos se han constatado o producido avances significativos, que permiten volver a mirar con cierto optimismo el futuro de las relaciones birregionales. Aunque la Cumbre estuvo centrada en el tema “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”, la mayor parte de los avances alcanzados afectan a otros asuntos, en muchos casos derivados de compromisos y objetivos trazados hace años. Como se indicará, que ahora se hayan materializado se debe a cambios que se han producido en el contexto internacional, y de ambas regiones.

Para tener una visión de conjunto de los resultados de la Cumbre, hay que considerar tanto la Cumbre ALCUE propiamente dicha, como las Cumbres bilaterales con México, Chile y Brasil, las subregionales, con Centroamérica, la CAN, Mercosur y el CARIFORUM, con los diálogos políticos consiguientes, así como las reuniones ministeriales sobre asuntos como ciencia y tecnología o migraciones. También se han realizado una Cumbre Empresarial, a la que han asistido más de 700 empresarios de ambos lados del Atlántico, y distintos foros de la sociedad civil. Estas reuniones, en conjunto, dan idea de la intensidad que caracteriza a las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, que han servido para reforzar los vínculos de todo tipo, político-diplomáticos, económicos y sociales entre los países latinoamericanos y europeos.

La Declaración de Madrid, en línea con las anteriores Cumbres, reitera el compromiso con el acervo de principios, valores e intereses comunes de la “asociación estratégica” birregional, y vuelve a apostar con fuerza de nuevo por el multilateralismo, las Naciones Unidas, la democracia, los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la integración, el apoyo a la cohesión social, la protección del medio ambiente, y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada. Como novedad, la Declaración se ve acompañada de un Plan de Acción 2010-2012, que más allá de las generalidades de la Declaración, define una agenda mucho más concreta, práctica y orientada al futuro de la cooperación birregional, en ámbitos prioritarios como el desarrollo del “Espacio UE-ALC del Conocimiento”, el fomento de la interconectividad, el desarrollo de redes sociales y económicas, y la intensificación de los diálogos temáticos y la cooperación sobre migraciones, drogas, educación y cohesión social. Por su mayor concreción, ese Plan permitirá un seguimiento más preciso de metas y compromisos, y el correspondiente ejercicio de evaluación de cara a la próxima Cumbre, a celebrarse en 2012.

También se ha alcanzado un acuerdo para la creación de la Fundación América Latina y el Caribe-UE (ALCUE), que ya se anunció en la Cumbre de Viena de 2006. Este proyecto, para el que la diplomacia española ha tenido que vencer la resistencia inicial de distintos Estados miembros, pretende contribuir a un mejor conocimiento mutuo, necesario a partir de los cambios que experimentan ambas regiones y que no siempre parecen ser bien comprendidos por la otra parte. También puede ser un instrumento para dar seguimiento a los acuerdos de las Cumbres e incluso asumir alguno de sus mandatos, favorecer la participación de la academia y de otros actores sociales, y realizar análisis respecto al estado y perspectivas de las relaciones. No se logró, sin embargo, un acuerdo respecto a su sede —existen tres candidaturas: Hamburgo, Milán, y París— y se pospuso esta cuestión a la siguiente reunión de funcionarios de alto nivel.

Significativo ha sido que, en el actual escenario de crisis económica y financiera global, la Cumbre manifieste su rechazo al proteccionismo y su compromiso con

la intensificación de la cooperación para hacer frente a sus consecuencias económicas y sociales y con un trabajo conjunto de la UE y América Latina y el Caribe en pro de una nueva arquitectura financiera internacional. No obstante, no se debe sobrevalorar el alcance de esos pronunciamientos, en cierta medida retóricos, como revela el compromiso asumido, una vez más, para “...coordinar esfuerzos para la obtención de una conclusión rápida, ambiciosa, plena, equilibrada y rápida de la Ronda de Doha”, que se encuentra estancada desde 2003. Paradójicamente, este hecho es, como se indicará, uno de los factores que explican los avances registrados en las negociaciones comerciales entre ambas regiones.

De hecho, ha sido en el ámbito de los Acuerdos de Asociación y de las relaciones comerciales donde los progresos han sido más significativos, pues afectan al conjunto de América Latina.

En primer lugar, se ha acordado retomar las negociaciones entre la UE y Mercosur para la firma de un Acuerdo de Asociación, que, iniciadas hace más de diez años, estaban estancadas desde 2004. Con ello, se han abierto perspectivas esperanzadoras en cuanto a una conclusión de las mismas incluso antes de final de año. Es verdad que persisten las dificultades en determinados temas, principalmente agropecuarios, por parte europea, y servicios, propiedad intelectual y productos industriales, por parte latinoamericana.

De hecho, en el Consejo de ministros de agricultura celebrado en vísperas de la Cumbre, un poderoso grupo de países europeos, encabezados por Francia, presentaron una nota en la que, en términos muy duros, se expresaban importantes reticencias ante dichas negociaciones y la posible apertura europea a los productos agrícolas y ganaderos mercosureños. En particular, se recordaba que, conforme al mandato de negociación vigente, el Acuerdo no se puede firmar hasta que esté concluida la Ronda de Doha. Ello revela que siguen muy presentes las dificultades que han impedido la firma de ese Acuerdo en el pasado, y que se debe esperar una fuerte oposición por parte de los países y de los intereses tradicionalmente beneficiados por la Política Agrícola Común (PAC). Pero, al mismo tiempo, el acuerdo alcanzado revela que las circunstan-

cias han cambiado. Ambas partes han revisado sus posiciones y ahora parece existir una clara voluntad política, por parte latinoamericana, casos de Argentina y Brasil, y europea, caso de la Comisión y de algunos países como España, para tratar de cerrar cuanto antes este capítulo pendiente en las relaciones entre ambas regiones. Significativamente, en esta ocasión España, habitualmente alineada con las posiciones más proteccionistas, no se sumó al grupo de países reticentes al acuerdo.

A ello están contribuyendo factores como la creciente presencia comercial e inversora de China en la región y, en concreto, en Mercosur, que podría perjudicar a sectores productivos en los que coinciden los intereses de ambas partes, como por ejemplo el automotriz. También es un incentivo importante el deseo europeo de adelantarse a una posible oferta de acuerdos bilaterales de Estados Unidos —el candidato de oposición en las próximas elecciones presidenciales en Brasil, José Serra, ya ha afirmado que quiere “flexibilizar” Mercosur para hacer posible ese tipo de acuerdos—, o el interés en concluirlo antes de que se concrete la incorporación de Venezuela en el Mercosur, con los problemas añadidos que ello podría suponer en la negociación. También incide el deseo brasileño de lograr algún éxito en política comercial ante el hecho de que la principal apuesta del gobierno de Lula, un acuerdo equilibrado en la OMC, ya no es posible; y, finalmente, el convencimiento mercosureño y europeo de que el incremento de los flujos comerciales que se derivará del Acuerdo de Asociación, contribuirá a facilitar la salida de la crisis económica global.

En suma, aunque se ha abierto de nuevo la negociación con Mercosur, en un escenario internacional más favorable que en el pasado, estando prevista la primera ronda negociadora a primeros de julio, hay que ser prudente en cuanto a una rápida conclusión de la misma, pues, como se ha visto, son muchas e importantes las dificultades que se presentan en el camino.

Además, se ha rubricado el Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y Perú, ya concluido antes de la Cumbre. Este Acuerdo supone otro importante paso en la conformación de la “red” de Acuerdos de libre comercio que la UE va estableciendo con América Latina y el Caribe. Sin embargo, estas negociaciones han sido objeto de

polémica, ya que han puesto en cuestión el compromiso de la UE con la integración regional y, en el caso de Colombia, con los derechos humanos. Como es sabido, han quedado fuera del Acuerdo los otros países de la CAN: Bolivia, que rechaza estos Acuerdos por su carácter “neoliberal”, y Ecuador, que sí quiere negociar un “Acuerdo de Comercio para el Desarrollo” que reconozca las asimetrías existentes. Aunque ello ha sido por voluntad de los propios países concernidos, ha supuesto un significativo viraje respecto de la tradicional política de apoyo a la integración y el regionalismo de la UE que, a su pesar, pasa a ser un factor más de la crisis de la propia CAN. Ello parece mostrar que la profunda división política y económica que caracteriza a la región gravita de forma creciente en las relaciones entre América Latina y la UE. En concreto, esas divisiones dificultan el avance en la Asociación Estratégica Birregional y obligan a la UE a recurrir a la vía bilateral como forma de avanzar en las relaciones con aquellos países latinoamericanos que lo deseen.

En cuanto al Acuerdo con Colombia, que se acompaña de un compromiso para revisar en el plazo de tres años sus efectos sobre los productos lácteos colombianos, principales afectados por la apertura comercial, la negociación bilateral implica privilegiar el libre comercio sobre la situación de derechos humanos en ese país, que, en un marcado contraste, ha impedido que Estados Unidos ratifique el acuerdo de libre comercio bilateral que ya ha firmado con Bogotá. Puede alegarse que en Estados Unidos el argumento de los derechos humanos no siempre es sincero, y muchas veces funciona como coartada moral de intereses proteccionistas. No obstante, ha causado cierta perplejidad que la UE haya dado este paso dada su tradición de “potencia normativa” y su tradicional defensa de los derechos humanos en sus relaciones con la región.

También se han concluido con éxito, prácticamente en los prolegómenos de la Cumbre, las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Centroamérica, incluida Panamá. Aunque los países centroamericanos venían demandando este Acuerdo desde finales de los noventa, sólo se le había dado “luz verde” por parte de la UE en la Cumbre de Viena, en 2006, tras haberse realizado un exigente ejercicio de “evaluación conjunta” de la integración centroamericana que contribuyó a su profundización. Con es-

tas negociaciones de última hora, se resolvieron los problemas que planteaban el golpe de Estado de Honduras, la exigencias de Nicaragua en cuanto al reconocimiento de las asimetrías, y la integración de Panamá. También se pudieron superar los últimos escollos de la negociación comercial planteados por las denominaciones de origen, por parte europea, y las cuotas de importación de leche en polvo y queso, por parte centroamericana.

Se trata del primer Acuerdo de Asociación que la UE rubrica con otro bloque regional. Más allá de su importancia en sí mismo, este Acuerdo tiene un importante carácter simbólico desde el punto de vista del apoyo a la integración por parte de la UE, y revela que a pesar de las dificultades, la estrategia interregionalista de la UE sigue siendo relevante, sin perjuicio de que en otros casos se requiera de un enfoque bilateral que debe ser considerado complementario, y no excluyente del anterior. El Acuerdo con Centroamérica, como sobre todo el que eventualmente se suscriba con Mercosur, pueden compensar el fracaso de la negociación “grupo a grupo” con la CAN, y supone un importante refuerzo de la estrategia regionalista de la UE. Ello ocurre, además, en unos momentos, en torno a la celebración de la Cumbre, en los que algunos especialistas tenían una visión pesimista respecto a la validez de esta estrategia en las relaciones con América Latina.

Similar importancia simbólica, y práctica, tiene este Acuerdo respecto la difícil relación entre los objetivos de cohesión económica, social y territorial planteados en las relaciones entre la UE y América latina, y los Acuerdos de Asociación, ya que estos comportan un proceso de liberalización económica profunda que puede no contribuir —e incluso perjudicar— a esos objetivos de cohesión.

Para promover el crecimiento económico y una mejor inserción internacional de América latina, los Acuerdos de Asociación son particularmente importantes —incluso más que las transferencias de ayuda—, ya que aseguran el acceso a mercados externos, promueven la inversión extranjera, incentivan la innovación y la competitividad y proporcionan un marco regulatorio estable y seguro. Sin embargo, para que estos Acuerdos sean verdaderos instrumentos de desarrollo es necesario el reconocimiento

de las asimetrías —mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado, los periodos transitorios y las excepciones en sectores sensibles—, y un diseño que deje cierto margen de maniobra para la aplicación de políticas activas para atenuar los costos del ajuste y promover políticas de transformación productiva y mejora de la competitividad. Esto último requeriría un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas, la facilitación del comercio y la conexión física, las capacidades comerciales, la cooperación educativa, científica y tecnológica, y la adopción de políticas comunes en los grupos de integración regional.

El Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica será un caso de prueba en relación a todo lo anterior. Será necesario evaluar qué mejoras concretas plantea respecto al anterior régimen de acceso al mercado europeo —el SPG plus—, las concesiones realizadas por la UE, y de qué manera se reorienta la cooperación comunitaria y de los Estados miembros, que son los primeros donantes externos de la región. Un hecho significativo es el acuerdo alcanzado para que la UE financie un fondo de inversión para apoyar la transformación productiva en la región, que podría ser administrado en parte por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE). Aunque lejos de las irreales pretensiones iniciales planteadas en la negociación, el Fondo tendrá una cuantía significativa. Se trata de un precedente a tener en cuenta para otras negociaciones abiertas, como la de la UE y Ecuador, en la que el tratamiento de las asimetrías es una cuestión crucial, e incluso para la negociación con Mercosur, el grupo que ha dado más peso a la corrección de las asimetrías en su agenda regional.

Si a los anteriores Acuerdos se suman los ya en vigor con México y Chile, y en el supuesto de que la negociación con Mercosur concluya con éxito en los próximos meses, nos encontraremos con que la casi totalidad de América Latina constituirá, a través de distintos instrumentos, una zona de libre comercio con la UE. Dejando de lado al CARIFORUM, que tiene sus propios acuerdos con la UE, y a Ecuador, que ya

ha retomado las negociaciones con la UE, sólo Cuba, Bolivia, y Venezuela quedarían al margen, con lo que ello supondría de significativa fractura política en el ámbito de las relaciones birregionales, con consecuencias políticas y económicas a corto y medio plazo que no pueden ignorarse y que la UE debe tomar en consideración en orden a la definición de una posible nueva estrategia. La no presencia de Hugo Chávez en la Cumbre expresa mejor que cualquier otro hecho esta fractura, así como que su protagonismo en la misma iba a ser muy escaso.

En cualquier caso, ello no debiera ser interpretado como prueba de un pretendido alineamiento de la UE en las fracturas políticas que recorren la región. Uno de los más significativos resultados de la Cumbre ha sido la reafirmación, no sólo de principio sino también práctica, como se acaba de ver al referirnos a los Acuerdos de Asociación, que la UE ha hecho de su apuesta por la integración, congratulándose de la decisión latinoamericana de crear la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. Ello sitúa la vía bilateralista en un segundo plano, al menos de momento, en las relaciones con América Latina y el Caribe. De esta forma, la UE respalda indirectamente las políticas que se han ido promoviendo desde la propia región, y en particular, desde Brasil y UNASUR, para tratar de construir nuevos consensos regionales y minimizar esos enfrentamientos.

Esa renovada apuesta por la integración y la cohesión social incide especialmente en el fomento de la inversión en infraestructuras que favorezcan la interconectividad y el desarrollo de interdependencias sociales y económicas. Ello revela un significativo cambio de estrategia, que trata de responder a los cambios que se observan en la integración regional. Parece quedar atrás el apoyo a las instituciones formales y a las estrategias de liberalización del “regionalismo abierto”, y se asume la nueva agenda de políticas comunes y de apoyo a la integración física del “regionalismo post-liberal”. La puesta en marcha por la Comisión del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL) constituye, en este sentido, una importante novedad. Este instrumento, aunque inicialmente de pequeña cuantía, puede actuar como catalizador de otras inver-

siones en infraestructura de energía y de comunicaciones de otros bancos y entidades públicas y privadas.

En los últimos años los análisis de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han estado dominados por el pesimismo y el desaliento. Una América Latina fracturada, y una Unión Europea políticamente exhausta, se afirmaba, no eran los mimbres adecuados para avanzar en las relaciones birregionales. En consecuencia, no cabría esperar gran cosa de la Cumbre de Madrid, aparte de una nueva dosis de retórica y de los acostumbrados gestos mediáticos que alienta la “diplomacia de Cumbres”, y esta no sería sino una prueba más del fracaso de la estrategia que la UE venía aplicando en sus relaciones con América Latina.

Los resultados alcanzados en la Cumbre de Madrid han desmentido, al menos en parte, estos pronósticos. Los importantes resultados alcanzados hacen de esta Cumbre una de las más relevantes de los últimos años.

Sin embargo, ello no debiera ser motivo de complacencia. Sigue planteada la necesidad de que la UE defina y articule una nueva estrategia hacia la región, adaptada a las nuevas realidades, intereses y retos que plantean las relaciones entre ambas regiones, pues los avances que ahora se han producido continúan respondiendo en lo fundamental a la estrategia establecida a mediados de los años noventa del siglo XX, con algunas adaptaciones realizadas a mediados de la primera década del siglo XXI, en función de unos escenarios global, europeo y latinoamericano muy diferentes a los actuales. De hecho, la evolución de las relaciones birregionales será juzgada a la luz de los retos del presente, más que de las metas definidas en la década anterior. Por ejemplo, hacer frente a la crisis económica y a otros problemas globales a través de una cooperación internacional más intensa —sea el cambio climático o las amenazas transnacionales de la seguridad—, hoy ya no es una opción: es un imperativo que ambas regiones no pueden eludir, y ello requiere ir más allá de la agenda actual para conformar, en palabras de las instituciones europeas, “una asociación de actores globales” capaz de “mejorar la gobernanza de la globalización”.

Madrid, 24 de mayo de 2010