Globethics Repository



¿De las declaraciones a la asociación birregional? [What statements to the bi-regional partnership?]

This page was generated automatically upon download from the Globethics Repository. More information on Globethics see https://www.globethics.net. Data and content policy of Globethics Repository see https://repository.globethics.net/pages/policy.

Item Type	Article
Authors	Freres, Christian
Publisher	Fundación Friedrich Ebert (FES)
Rights	Creative Commons Copyright (CC 2.5)
Download date	2026-11-19 21:59:12
Link to Item	http://hdl.handle.net/20.500.12424/218843

¿De las declaraciones a la asociación birregional?

Perspectivas de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe

El artículo explora el papel de las cumbres en las relaciones entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe. Para enmarcar este análisis reflexiona sobre las razones y las implicaciones de la proliferación de cumbres en el actual sistema internacional. En la parte central del texto se repasa el surgimiento y evolución de las cumbres birregionales desde finales de los años 90, para luego analizar cuál ha sido su impacto, qué problemas han encontrado y cuáles son las perspectivas futuras, particularmente en cuanto a su contribución al establecimiento de una verdadera asociación estratégica.

Christian Freres

En la presente era de comunicaciones transnacionales en «tiempo real», cuando los teléfonos celulares se han convertido en herramientas imprescindibles para estar «conectado» en el mundo actual, es curiosa la necesidad creciente de los gobernantes nacionales de verse frente a frente cada cierto tiempo. Este tipo de diplomacia personal (Barston) es muy antiguo y se ha intensificado gracias a la rapidez del transporte internacional, que permite a los líderes estatales construir una red de relaciones que sirven a los intereses nacionales. El afán ha llevado en los últimos años a una proliferación de cumbres de jefe de

Christian Freres: director de Investigación de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos - Aieti, Madrid; fundador de la Red de Cooperación Euro-latinoamericana - Recal; ex-director de la revista *Síntesis* y editor de varios libros y autor de numerosos artículos. Su próximo libro, editado junto con Karina Pacheco: *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros euro-latinoamericanos*, Libros de la Catarata, Madrid, 2004.
Palabras clave: relaciones internacionales, cumbres iberoamericanas, América Latina y el Caribe.

Estado y de Gobierno en el ámbito bilateral –particularmente entre países vecinos– (p. ej., entre Francia y Alemania en Europa, o entre Argentina y Brasil en América del Sur); regional (el Grupo de Río y la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental / Asean); hemisférico (Cumbres de las Américas); birregional (Unión Europea-América Latina y el Caribe / UE-ALC); multirregional (Foro Asia Pacífico de Cooperación Económica / APEC); de comunidades culturales (Commonwealth o la Comunidad Iberoamericana de Naciones /CIN); y entre potencias económicas (el Grupo de los Siete países más industrializados / G-7).

La Unión Europea es el ejemplo más claro de la institucionalización de las cumbres como principal mecanismo de concertación política intergubernamental

En este contexto, la Unión Europea es el ejemplo más claro de la institucionalización de las cumbres como principal mecanismo de concertación política intergubernamental. La «diplomacia de cumbres» (Couloumbis/Wolfe, p. 147) no sustituye a la diplomacia tradicional, pero se ha convertido en una vía clave para impulsar iniciativas concretas, fortalecer relaciones, proyectar la imagen de un país o grupo de países, y agilizar la toma de decisiones en diversos foros mundiales. Es, en suma, una forma más que buscan los gobiernos para gestionar la interdependencia en un contexto internacional cada vez más complejo. No obstante, la proliferación de estas cumbres también plantea serias dudas. La principal tiene que ver con la capacidad de los países –especialmente de los menos desarrollados– para poner en marcha todos los programas, proyectos e instituciones acordados en estas grandes reuniones. Al final, sea justo o no, es así como los ciudadanos valorarán la utilidad y la eficacia de las cumbres.

Es esta, además, una de las preguntas centrales que hay que plantear al analizar el caso que nos ocupa la atención aquí: las cumbres entre la UE y los países de América Latina y el Caribe. Este artículo tiene el objetivo de explorar el papel de las cumbres en estas relaciones birregionales. Aparte de repasar cómo surgieron y evolucionaron, es importante entender cuál ha sido su impacto, qué resultados han promovido, qué limitaciones encontraron y cuáles son las perspectivas de futuro.

Para ello, se organiza esta contribución en tres partes. Una primera, el marco de análisis, recorre brevemente el rol de las cumbres en las relaciones internacionales hoy en día. La segunda parte hace un seguimiento del proceso euro-latinoamericano/caribeño de cumbres, desde su impulso político pasando por los dos encuentros ya realizados y terminando con los preparativos para la III Cum-

bre, a realizarse a fines de mayo de 2004 en Guadalajara. Finalmente, en la tercera parte, compartimos unas reflexiones generales sobre el significado de las cumbres y las perspectivas para avanzar hacia una verdadera «asociación» interregional.

El papel de las cumbres en el sistema mundial

Ha habido importantes cambios en el sistema mundial en los últimos años. Aquí no pretendemos repasar todos, sino limitarnos a destacar aquellas transformaciones en las relaciones internacionales vinculadas con la proliferación de cumbres. Al respecto, los elementos centrales han sido: el auge del papel de la diplomacia personal del jefe de Gobierno; el creciente activismo de diversos departamentos gubernamentales; la expansión de los foros multilaterales y relacionado con ello los grupos regionales –destacando en este marco la diplomacia asociativa de la UE–; y la emergencia de actores subnacionales y no estatales (Barston, p. 5). Todo ello ha contribuido a reducir la relevancia de los actores y los mecanismos diplomáticos tradicionales.

¿Para qué sirven las cumbres en el mundo actual? Es evidente que tienen una gran utilidad para los gobernantes de muchos países que participan regularmente en múltiples encuentros bilaterales, regionales y/o multilaterales. Hace algunos años, las cumbres se organizaban en momentos extraordinarios y tenían efectos importantes en el orden internacional. La Cumbre de Yalta en 1945 viene a la mente como el encuentro donde se diseñaron las líneas generales del mundo a mediados del siglo XX. Pero en la actualidad se producen muchas cumbres, de manera que es difícil señalar alguna como especialmente significativa. En efecto, la proliferación puede contribuir a reducir la importancia relativa de cada encuentro, sin embargo parece que la tendencia es a mantener el ritmo frenético del presente. En América Latina, gran parte de las cumbres más consolidadas –Argentina-Brasil, Grupo de Río, Comunidad Iberoamericana– han surgido en la última década y media. Los esquemas subregionales de Centroamérica y los Andes han intensificado y de alguna manera institucionalizado las cumbres presidenciales en el mismo periodo. Dejando de lado por el momento las limitaciones, podríamos resumir los objetivos genéricos de estos eventos de la siguiente manera[1]: servir como foro del más alto nivel para articular posiciones, diagnósticos y propuestas sobre temas de interés común; posibilitar la agregación de intereses de una manera eficaz, contribuyendo a la creación de un sentido de comunidad o asociación; fomentar la socialización

1. Adaptado del análisis en Rojas, pp. 26-27.

de todos los actores respecto de decisiones colectivas; y establecer compensaciones y transacciones aceptables para todas las partes. De manera más concreta, una cumbre permite superar obstáculos y retrasos burocráticos, contribuye a aumentar el capital político de todos los involucrados y motiva a las partes a llevar a cabo distintas acciones o iniciativas (v. sus ventajas y desventajas generales en el cuadro 1). Por otro lado, al recibir mucha atención internacional de los medios, las cumbres resultan momentos propicios para señalar la importancia de ciertas relaciones, proyectos y/o temas. Además, en el caso específico de las cumbres UE-ALC, en principio todos los países son iguales, lo que se percibe muy positivamente desde la perspectiva de los países latinoamericanos, y para la UE es una forma eficiente de abordar las relaciones birregionales en conjunto. Más aún, tal como ocurrió en el caso de las cumbres hemisféricas, «la iniciativa del proceso de cumbres ... ofreció un nuevo modelo de relaciones políticas...» (Tulchin/Espach, p. 11). La diplomacia tradicional cumple solo parcialmente estos objetivos, al enfocarse más en el ámbito de las relaciones bilaterales, al circunscribirse muchas veces a un solo sector, y porque frecuentemente hay una incapacidad para tomar decisiones y asumir compromisos de manera ágil.

Las cumbres entre América Latina y el Caribe y la UE se fundaron sobre la base de un largo trabajo de diplomacia tradicional

Las cumbres euro-latinoamericanas/caribeñas

Ahora bien, lo cierto es que las cumbres entre América Latina y el Caribe y la UE se fundaron sobre la base de un largo trabajo de diplomacia tradicional. Es decir, no surgieron de la nada, sino que representan la culminación de un extenso proceso de creación de lazos birregionales que empezó hace tres décadas[2].

El marco institucional e internacional. Además de sustentarse en una trayectoria propia, las cumbres euro-latinoamericanas se insertan en el contexto de una serie de esquemas de relación –cada una con sus cumbres– que a la vez sirven de fuente de inspiración y/o punto de contraste (v. gráfico). Seguramente las cumbres iberoamericanas, iniciadas en 1991, constituyen uno de los principales esquemas sugerentes para el proceso birregional. Primero, porque incluye dos Estados miembros de la UE que además son los que más estrechos lazos tienen con la otra región, y todos los países latinoamericanos son participantes.

2. Varios autores han repasado estas relaciones de manera bastante completa; v., entre otros, Del Arenal; Freres et al.; Sanahuja. Una colección de ensayos puede encontrarse en Freres/Pacheco.

Cuadro 1

Una selección de pros y contras de las cumbres internacionales

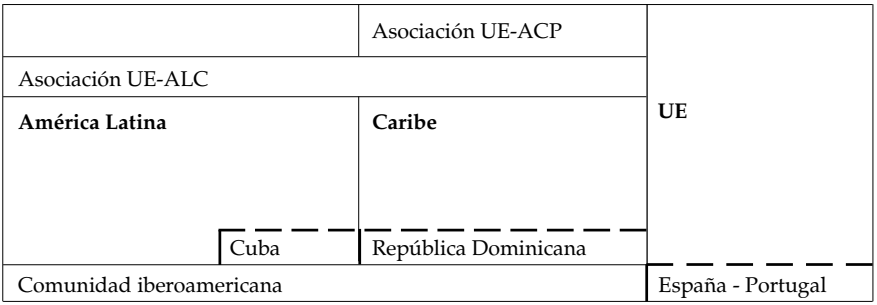
Pros (+)	Contras (-)
Obligan a gobernantes a reflexionar conjuntamente sobre lo que les une.	Se convierten en «escaparates» mediáticos sin profundizar en los temas.
Permiten establecer metas y plazos para acciones comunes.	Con el tiempo suele ser difícil darles un contenido concreto (especialmente entre socios «no naturales»).
Posibilita superar obstáculos burocráticos e iniciar programas innovadores.	Sufre de una deficiente institucionalidad por lo que hay poco seguimiento de los compromisos.
Organizaciones de la sociedad civil disponen de oportunidades para enfocar campañas de incidencia alrededor de temas de interés de las partes.	Organizaciones de la sociedad civil no suelen tener un papel relevante ni la posibilidad de «llegar» a los decisores.

Fuente: elaboración propia.

Segundo, cuando se inauguró el proceso UE-ALC, las cumbres iberoamericanas ya tenían una larga experiencia detrás (siete cumbres celebradas además de una serie de programas de cooperación), cuyas lecciones –tanto positivas como negativas– podrían ser útiles (Aieti).

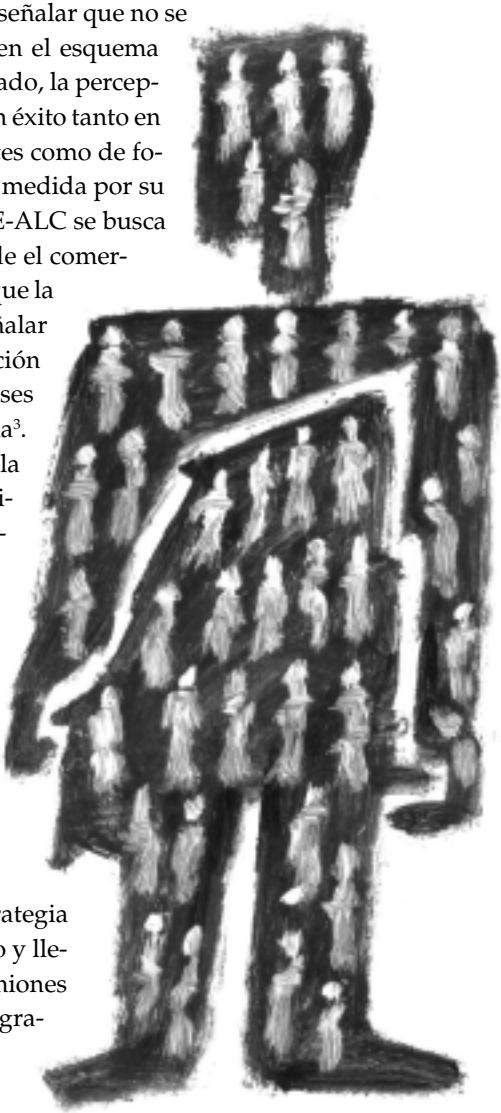
Gráfico

Los distintos procesos de relación institucional entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe



La Comunidad Iberoamericana de Naciones tiene 21 miembros: España y Portugal en Europa, y 19 países en América Latina (incluyendo Cuba y la República Dominicana).
La Asociación UE-África, Caribe y Pacífico (ACP), opera con base en una serie de convenios entre los 15 Estados miembros de la UE y los 71 países del Grupo ACP.
La Asociación UE-ALC se fundamenta en las cumbres birregionales entre los 15 Estados miembros de la UE y 33 países latinoamericanos y caribeños.
Fuente: elaboración propia.

El largo diálogo entre la UE y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP), enmarcado en los convenios de Lomé, y desde 2000 en el Convenio de Cotonou, también son una referencia, aunque habría que señalar que no se han integrado muchas reflexiones al respecto en el esquema UE-ALC. Esto refleja varias cuestiones. Por un lado, la percepción de que a pesar de su duración, no ha sido un éxito tanto en términos de conseguir lazos cada vez más fuertes como de fomentar el desarrollo de los países ACP, en gran medida por su carácter más «neocolonial». En la asociación UE-ALC se busca aproximarse a una relación más simétrica donde el comercio y los lazos económicos sean más relevantes que la ayuda al desarrollo. Por el otro lado, hay que señalar el papel subordinado del Caribe en la asociación emergente con la UE, donde claramente los países latinoamericanos más grandes dominan la escena[3]. Esta situación se debe fundamentalmente a que la Cumbre de Río surgiera de una convocatoria birregional entre la UE y el Grupo de Río, foro donde los países caribeños tienen un papel menor y reciente. Asimismo, la decisión de incluir al Caribe en esa cumbre no era muy coherente con la estrategia previa –y fijada hasta la fecha– de la UE, de mantener a América Latina y al Caribe en dos esquemas de relaciones distintas.



Los lazos con América Latina se enmarcan en una serie de acuerdos de cooperación y de asociación (Chile y México), desarrollados bilateralmente pero basados en documentos de estrategia regionales; el diálogo político institucionalizado y llevado a cabo principalmente a través de las reuniones ministeriales UE-Grupo de Río; y diversos programas y proyectos de cooperación insertos en un reglamento de principios de los años 90 (para los países de Asia y América Latina). Por su parte, la relación con el Caribe se inscribe en el contexto más amplio de la asociación UE-ACP, con mayores recursos, una institucionalidad más desarrollada (*i.e.*

3. Se diferencia con su situación en el Grupo ACP, donde hay muchos países pequeños y países-isla y dónde, además, la capacidad diplomática que tienen los gobiernos caribeños –más desarrollada en general que sus socios en África o el Pacífico– les permite disfrutar de cierto papel de liderazgo.

Asamblea Paritaria) y preferencias comerciales y programas de cooperación contractuales. En el primer caso, se podría decir que se apuntaba a romper esquemas tradicionales de relacionamiento Norte/Sur, mientras en el segundo, se mantiene ese tipo de esquema[4].

En este contexto, las cumbres hemisféricas (Estados Unidos, Canadá y los países latinoamericanos y caribeños con la excepción de Cuba) tienen en común con el esquema UE-ALC la participación de los países del Sur, pero hay diferencias significativas. Primero, la de los enfoques temáticos. En principio, las cumbres de las Américas cubren un amplio abanico de temas, pero en la realidad la temática comercial es la que motiva en gran medida la participación de todos. El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) aparece como el objetivo principal y es su progreso (o no) lo que parece definir el éxito de los encuentros. En este sentido, no hay un planteamiento de asociación hemisférica basada en valores comunes como en el caso euro-latinoamericano. Ahora bien, es evidente que para los latinoamericanos las cumbres americanas son mucho más trascendentes que las otras. Posteriormente, está la exclusión de Cuba en el primer caso y su integración en el otro. En lo que se refiere a las cumbres hemisféricas, se refleja el poder hegemónico que desempeña EEUU, que puede imponer su criterio a la treintena de países, incluyendo Canadá; mientras en el caso UE-ALC, si bien los países europeos son más ricos y poderosos, defienden una cultura de diálogo y concertación con menos imposiciones estructurales.

Pese a las diferencias, es evidente que el proceso hemisférico lleva ventaja en cuanto a su trayectoria de casi una década. Se fundó con la I Cumbre en Miami en diciembre de 1994, y ya se han celebrado otros dos encuentros con una cumbre especial prevista para enero de 2004. Además, el proceso del ALCA tiene un calendario paralelo de negociaciones y reuniones ministeriales que recientemente –como resultado del ambiente posterior al 11 de Septiembre– se ha complementado con un diálogo específico en el ámbito de la seguridad.

Un repaso por las cumbres UE-ALC. Aunque este no es el lugar para hacer un análisis exhaustivo de las dos cumbres birregionales realizadas hasta ahora, conviene repasarlas brevemente (Sberro) para entender qué se puede esperar en el próximo encuentro en México (v. cuadro 2).

4. Freres (1999, pp. 235-239 y 270) explora las diferencias y similitudes entre estos dos procesos con relación a la primera cumbre birregional, concluye que la inclusión del Caribe complica la concertación de posiciones entre los países latinoamericanos y caribeños, pero también ofrece oportunidades de aumentar el conocimiento mutuo y el trabajo colectivo en foros internacionales.

Cuadro 2

Aspectos principales de las dos cumbres UE-ALC, 1999-2002

Cumbres UE-ALC	Río de Janeiro (junio de 1999)	Madrid (mayo de 2002)
Logro general	Establece el proyecto de Asociación Estratégica.	Da un paso hacia la institucionalización.
Textos principales	Declaración de Río. Prioridades para la Acción (65).	Compromiso de Madrid. Documento de Trabajo: Cumbre de Madrid UE-ALC: Valores y posiciones comunes. Informe de Evaluación.
Temas principales	Agenda amplia, reflejada en múltiples prioridades, con fuerte sesgo hacia temas comerciales.	Agenda bastante centrada en cuestiones de seguridad (terrorismo, inmigración, narcotráfico), aunque se abordan muchos otros temas.
Acuerdos firmados o anunciados	Anuncio del Acuerdo de Asociación con México. Inicio de proceso de negociaciones para acuerdos con Chile y el Mercosur.	Se rubrica Acuerdo de Asociación con Chile. Se anuncia inicio de conversaciones para nuevos acuerdos de diálogo político y cooperación con la Comunidad Andina y Centroamérica
Nuevos programas de cooperación		@lis: sociedad de la información. Albán: becas de posgrado.
Reuniones paralelas al margen de la Cumbre	I Foro Sociedad Civil/Consejo Económico y Social. Foro empresarial.	Dos encuentros de la sociedad civil y un seminario académico. Varios foros empresariales. Varias reuniones ministeriales sectoriales. Otros encuentros temáticos.
Seguimiento	Se crea Grupo Birregional de altos funcionarios que se reúne por primera vez en Tuusula, Finlandia, noviembre de 1999.	Reunión de coordinadores de Cooperación en Costa Rica a fines de 2002; seminario UE-Banco Interamericano de Desarrollo sobre «cohesión social» en junio de 2003.

Fuente: elaboración propia.

La idea de celebrar una primera cumbre birregional surgió en ambas partes debido a varios factores. El primero es que el diálogo y la cooperación europea habían avanzado bastante, pero parecía haber llegado a un límite con el modelo de relaciones existente a mediados de los años 90. Otro elemento de contexto

importante fue la celebración de la I Cumbre a fines de 1994. El mensaje implícito era que Washington, el eterno rival de Europa en su afán por conseguir influencia en América Latina, había situado a esta región en un lugar destacado de su política exterior (un ejemplo de ello era la firma del Tlcan en 1994).

Así, la UE tenía incentivos internos y externos suficientes; solo faltaba el impulso político, que provendría de España, fundador del proceso iberoamericano, y Francia; ambos decidieron anunciar la iniciativa en una cumbre bilateral en 1996. Los países latinoamericanos acogieron la idea positivamente a través del Grupo de Río, por su interés en diversificar sus relaciones exteriores (para no depender únicamente de la oferta del Norte y al contar con pocas posibilidades en otras partes del mundo). Brasil decidió ofrecer su país como sede, con lo cual solo hacía falta poner en marcha los preparativos para organizar lo que vendría a ser quizás el encuentro de jefes de Estado y de Gobierno más numeroso en la región hasta la fecha. Desde el inicio parecía haber un acuerdo entre las dos regiones para tener una agenda amplia que abarcara los tres ejes tradicionales de las relaciones –diálogo político, relaciones económicas y cooperación– aunque con un planteamiento de llevarlas a un nuevo nivel de «asociación estratégica». Dicho fin será el objetivo último de las cumbres y del proceso que se puso en marcha.

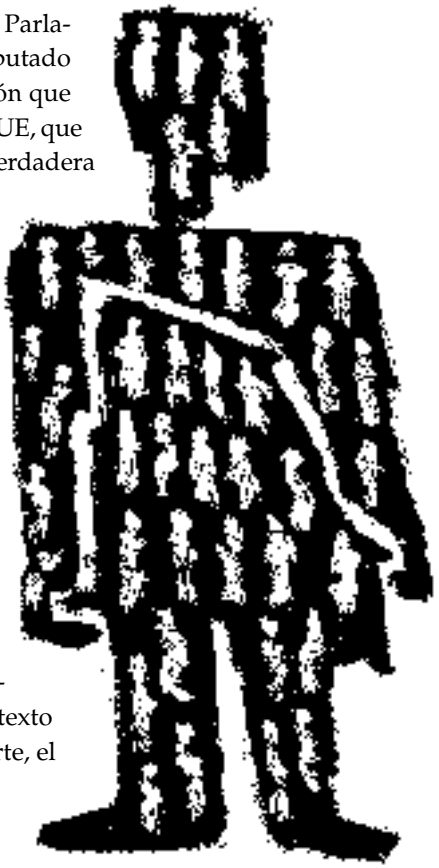
En la práctica, las actividades en la Cumbre de Río fueron muy poco innovadoras. Buena parte del tiempo de preparación y del mismo encuentro se dedicó a la redacción de los dos textos, la Declaración de Río y las Prioridades para la Acción, y otro periodo significativo se destinó a los grandes discursos y actos

Las 11 Prioridades de Tuusula, Finlandia
(1ª reunión del Grupo Birregional, noviembre de 1999)

1. Cooperación en foros internacionales.
2. Protección de los derechos humanos.
3. Promoción del papel de la mujer.
4. Cooperación para el respeto del medio ambiente y ante desastres naturales.
5. Lucha contra el narcotráfico y el tráfico ilícito de armas.
6. Promoción de un sistema económico mundial estable y dinámico.
7. Impulso a foros empresariales.
8. Cooperación en los campos de la educación, estudios universitarios, investigación y nuevas tecnologías.
9. Protección del patrimonio cultural.
10. Establecimiento de una iniciativa conjunta para la sociedad de la información.
11. Apoyo a la investigación, estudios de posgrado y formación en el campo de procesos de integración.

protocolarios, pero en los meses anteriores y durante el desarrollo de la Cumbre la atención del público de ambas regiones estaba más centrada en adivinar si la UE lograría anunciar el inicio de negociaciones para un acuerdo de asociación con los países del Mercosur y Chile. Finalmente lo hizo y se convirtió en un «éxito» propio de la reunión, dejando aparte los logros reales, mucho más modestos, y que consistían en los compromisos limitados y en la creación de un Grupo Birregional de altos funcionarios que se reunió por primera vez cinco meses después, con el fin de reducir las 55 prioridades del encuentro a un número manejable (v. recuadro), y establecer unos mecanismos de seguimiento más permanentes. También varios países europeos anunciaron iniciativas que encajarían en las Prioridades, dando contenido al seguimiento. Por su parte, en octubre de 2000 la Comisión Europea elaboró un documento con sus propias reflexiones sobre cómo hacer un seguimiento a los compromisos de la Cumbre de Río. Pero entre ese momento de bastante actividad poscumbre y la siguiente reunión, todavía mediaban unos 20 meses. Durante ese periodo no hubo mucho movimiento en el escenario birregional (sí lo hubo en cuestiones más bilaterales, como el acuerdo de México y las negociaciones con Chile).

Para tratar de llenar el vacío, en octubre de 2001, el Parlamento Europeo, basado en un informe del eurodiputado español Ignacio Salafranca, presentó una resolución que reclamaba a las dos partes, pero especialmente a la UE, que tomaran medidas serias para avanzar hacia una verdadera asociación birregional. Entre otras sugerencias, el texto solicitaba la firma de un acuerdo de asociación que enmarcaría un área de libre comercio euro-latinoamericano. Asimismo, recomendaba la creación de un Fondo de Solidaridad Birregional. Aunque muchos gobiernos y la Comisión felicitaron el texto, nadie promovió iniciativas concretas para lograr sus objetivos. La Comisión seguía con la idea de no ir más allá de los acuerdos de la Cumbre y el Grupo Birregional, con lo cual su estrategia de cooperación con América Latina, anunciada en abril de 2002, abordaba directamente varias de las Prioridades de Tuusula.



Con ello, llegamos a la Cumbre de Madrid, realizada a mediados de mayo de 2002, pero en un contexto internacional mucho más complicado. Por una parte, el

Entre muchos gobiernos y observadores externos persiste la sensación de que a la próxima reunión le faltarán elementos que aseguren un avance claro hacia la llamada asociación birregional

mundo todavía vivía bajo la nube del efecto «11-S», con lo cual la agenda de seguridad, un tema entre muchos en Río, se convirtió en el tema estrella de Madrid. Ello no satisfacía demasiado a los países latinoamericanos y caribeños, enfrentados a diversas crisis económicas, sociales y políticas. Solo Colombia, en la medida en que pudo enmarcar sus demandas particulares en la obsesión internacional por la seguridad, pudo lograr algunos de sus objetivos.

Por ello, el gran «logro» de la II Cumbre se ubica fuera de la agenda propia del encuentro: la rúbrica del acuerdo de asociación con Chile. De alguna manera este acto salvó lo que fue una reunión algo conflictiva, ya que los países del Mercosur veían una vez más postergadas sus expectativas de lograr un acuerdo con la UE y las esperanzas de los países centroamericanos y andinos fueron simplemente consideradas como poco realistas.

En el ámbito de la cooperación, la Comisión anunció dos programas prometedores, uno orientado hacia la promoción de la colaboración birregional para la sociedad de la información, y el otro consistente en becas de posgrado para que beneficiarios latinoamericanos cursen estudios en la UE. Asimismo, en el marco de su programa regional, la Comisión adelantó la Iniciativa Social que se pondría en marcha antes de la III Cumbre.

Habría que señalar también que en el contexto de la Cumbre de Madrid se organizó una serie de encuentros, reuniones ministeriales sectoriales, seminarios, etc., involucrando así a diversos actores públicos y privados en el proceso más amplio de construcción de la asociación birregional. Se aumentó no solo el número sino la variedad de actividades de este tipo en comparación con el primer encuentro en Río, donde el programa paralelo fue muy limitado. No obstante, por lo general (y especialmente en el caso de las acciones de entidades no oficiales), parece que tuvieron poca relevancia para los preparativos propios de la Cumbre; más bien, consistían en actividades de «relleno» que abrían algunos espacios, pero no constituían mecanismos verdaderos de participación, ni siquiera para la elaboración de la agenda[5].

5. Algo parecido ocurre en el marco de las cumbres hemisféricas (v. Shamsie).

Entre la Cumbre de Madrid y la próxima de Guadalajara solo habrán mediado dos años y hasta la fecha los avances parecen más bien modestos. No obstante, hubo uno significativo frente a las cumbres anteriores: el establecer un tema central de la agenda: el de la cohesión social, asunto que la Comisión incluyó en su documento estratégico previo al encuentro de Madrid. Pero hasta que el comisario de Relaciones Externas, Chris Patten, sugiriera explícitamente que éste fuera el tema clave de la Cumbre de Guadalajara en el marco de una reunión ministerial UE-Grupo de Río en marzo de 2003, no había ninguna propuesta concreta para la agenda.

La Comisión se movió rápidamente para asegurar que el tema recibiera la atención necesaria y para reducir algunas reticencias de varios países latinoamericanos, que veían la propuesta como una nueva forma de intervencionismo. Para ello, organizó un seminario junto con el Banco Interamericano de Desarrollo en Bruselas en junio de 2003, y en octubre hubo un encuentro del Grupo Birregional en México para ir concretando los elementos específicos del diálogo birregional en la materia. Además, la Comisión anunciará a principios de 2004 las líneas de trabajo de su Iniciativa Social.

Por otro lado, se confirma también el mismo nivel de encuentros paralelos anteriores a esta Cumbre (v. cuadro 3). No obstante, entre muchos gobiernos y observadores externos persiste la sensación de que a la próxima reunión le faltarán elementos que aseguren un avance claro hacia la llamada asociación birregional. Es decir, está bien que haya temas centrales en la agenda, pero una relación estratégica no se construye pieza por pieza sino, argumentan algunos, con iniciativas grandes y ambiciosas.

Pasos modestos hacia la asociación birregional

El problema es que no parece que haya ni voluntad ni capacidad para ir mucho más allá de las ideas que ya conocemos. Sin duda, porque América Latina y el Caribe no son regiones prioritarias, ni siquiera destacables en la agenda exterior de la Europa actual, lo cual puede desesperar a personas como Salafranca, que persiste en promover el Fondo Birregional de Solidaridad cuando la Comisión Europea le ha indicado en varias ocasiones que no tiene ni los recursos ni el marco institucional y jurídico para llevar a cabo un programa de esa naturaleza.

La voluntad flaquea en todas partes porque la agenda nacional, regional y global está tan colmada que la energía y el compromiso político disponibles para la asociación euro-latinoamericana es claramente insuficiente. En cuanto a los

Cuadro 3

Eventos al margen de la Cumbre de Guadalajara

Fecha	Evento	Lugar	Organizador
16-18 de enero de 2004	«Integración regional y cohesión social en ALC: un insumo de los parlamentarios para la III Cumbre»	Chile	Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa (Celare)
Enero y junio de 2004	UE-ALC: seminarios para acceso a la justicia	Costa Rica	Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)
Marzo de 2004	Foro Sociedad Civil euro-latinoamericano y caribeño	Morelia, Michoacán, México	Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP)
29-31 de marzo de 2004	III Encuentro de la Sociedad Civil organizada UE-ALC	Guadalajara, México	Comité Económico y Social Europeo (CESE)
17-19 de marzo de 2004	Reunión Interparlamentaria UE-ALC	Puebla, México	México
Marzo de 2004	Conferencia sobre asociaciones locales UE-AL (URB-AL)	Valparaíso, Chile	Municipalidad de Valparaíso y Diputación de Barcelona
Abril o mayo de 2004	Seminario sobre Fondos estructurales /Lanzamiento de la Iniciativa Social		Cepal
1er semestre	Conferencia Ministerial UE-ALC sobre la Sociedad de la Información	México	Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (Ahciet)
21-25 de mayo de 2004	Evento «Connect» del programa AL-Invest	Mérida, México	
28-29 de mayo de 2004	**III Cumbre UE-ALC**	**Guadalajara, México**	**Gobierno de México** (con apoyo de UE/Grupo de Río)

Fuente: información facilitada por la Comisión Europea, 27/11/2003.

recursos, ni la UE ni América Latina se encuentran en periodos de bonanza económica. En los últimos años, la cooperación comunitaria con América Latina se ha estancado si no reducido, y gran parte de los recursos están ya programados de tal manera que queda poco margen para nuevas iniciativas. En efecto, la Iniciativa Social que se anunciará tendrá apenas un presupuesto de unos

30 millones de euros para varios años, con lo cual su impacto no será muy amplio.

Además, no es una cuestión menor que la Cumbre de Guadalajara sea la primera en la que los nuevos Estados miembros de la UE participen en este tipo de encuentros extrarregionales. Tanto por su falta de experiencia comunitaria, como por su limitado conocimiento de América Latina –muchos ni siquiera tienen representación diplomática en esta región– y el hecho de que sus intereses –*i.e.*, mayor acceso al mercado comunitario, más inversiones directas, etc.– muchas veces les sitúa en un conflicto que está muy cerca a los de América Latina, no se puede esperar su participación activa en este tercer encuentro birregional.

En el trasfondo del evento hay un elemento de esperanza: el acuerdo de asociación entre la UE y los países del Mercosur. Se anunció recientemente una «hoja de ruta» para dar un fuerte impulso a las negociaciones que, de cumplir el calendario, podrían terminar a fines de 2004. No se podrá incluir como logro de la Cumbre de Guadalajara –donde lo único sustancial sería la firma de los nuevos acuerdos de diálogo político y cooperación con los países andinos y centroamericanos y el anuncio del inicio eventual de negociaciones para acuerdos de asociación–, pero en este encuentro habrá una ocasión para tomar el pulso del proceso y decidir qué medidas serán necesarias para agilizarlo. La visita del comisario de Comercio Exterior, Pascal Lamy, a todos los países del Mercosur en diciembre de 2003 parece demostrar la intención de la UE de avanzar rápidamente, a pesar del desencuentro con el Grupo de los 21 liderado por Brasil e India, que se dio en la reunión ministerial de la Organización Mundial del Comercio en Cancún en septiembre del mismo año.

En suma, no hay que esperar grandes avances o novedades de la próxima Cumbre. El encuentro birregional se celebraría en un momento complicado para ambas regiones y lo mejor sería no crear demasiadas expectativas. No habrá siquiera la posibilidad de anunciar un acuerdo de asociación importante, por lo que la agenda tendrá que aterrizar en temas más complejos pero a la larga muy relevantes para las relaciones euro-latinoamericanas. En definitiva, si se llega a algunos compromisos mínimos pero concretos en el ámbito de la cohesión social, uno de los grandes desafíos para América Latina, quizás dentro de algunos años se podrá decir que la verdadera transformación de la región empezó en Guadalajara. Esto sí que sería una contribución importante de las cumbres, pero veremos si los líderes de las dos regiones, y en especial los de la UE, apostarán por esta labor, o si más bien dejarán pasar la oportunidad.

Referencias

Aieti: «Construyendo una asociación estratégica birregional: la primera cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe» en T. Mallo (ed.): *España e Iberoamérica: Fortaleciendo la relación en tiempos de incertidumbre*, Aieti - Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos / Síntesis, Madrid, 2001, pp. 89-108.

Aixala, A., A. Bermúdez y J. Travín: «II Cumbre UE-ALC: un encuentro sin estrategia», *Working Paper* Nº 46, Observatorio de Política Exterior Europea, Universidad Autónoma de Barcelona, 4/2003.

Bacaria, J., S. Sberro y E. Ruiz Sandoval: «La Unión Europea y América Latina: Historia de una relación y diez propuestas para reactivarla», Documento de Trabajo Nº 5, Instituto de Estudios de la Integración Europea, ITAM, México, 2003.

Barston, R.P.: *Modern Diplomacy*, Longman, Londres, 1998.

Couloumbis, T. y T. Wolfe: *Introduction to International Relations. Power and Justice*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1990.

Del Arenal, C.: «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas» en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* Nº 1, otoño-invierno 1997, pp. 111-138.

Feinberg, R.: *Summity in the Americas. A Progress Report*, Institute for International Economics, Washington, 1997.

Freres, C.: «Las relaciones económicas entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe después de la Cumbre de Río: una visión desde Europa» en C. Moneta (ed.): *El laberinto económico. La agenda de América Latina ante la crisis financiera internacional*, Corregidor, Buenos Aires, 1999, pp. 231-276.

Freres, C.: «La cumbre de Madrid. Otro paso en un largo camino hacia la asociación Unión Europea-América Latina y Caribe» en *Iberoamericana* II, 7, Madrid, 2002, pp. 153-158.

Freres, C., A. van Klaveren y G. Ruiz-Giménez: «Europa y América Latina: la búsqueda de nuevas formas de cooperación» en *Síntesis* Nº 18, 9-12/1992, Madrid, pp. 91-181.

Freres, C. y K. Pacheco (eds.): *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Libros de la Catarata / Aieti, Madrid, 2004, en prensa.

Grugel, G.: «La Unión Europea y América Latina: interregionalismo, identidad y gobernabilidad» en C. Freres y K. Pacheco (eds.): *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Libros de la Catarata / Aieti, Madrid, 2004, en prensa.

Rojas, F.: «Rol y evaluación de la diplomacia de cumbres: construyendo el multilateralismo cooperativo», en F. Rojas (ed.): *Multilateralismo. Perspectivas latinoamericanas*, Nueva Sociedad / Flacso-Chile, Caracas, 2000, pp. 13-54.

Sanahuja, J.A.: «La Unión Europea y América Latina y el Caribe: una asociación estratégica para la democracia, el desarrollo y la lucha contra la pobreza», Intermón Oxfam, Madrid, 2002.

Sberro, S.: «La Tercera Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Un reto inaplazable para México» en Aieti (ed.): *Hacia la III Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe. Balance y perspectivas*, Documento Recal, Aieti / Síntesis, Madrid, 2004.

Shamsie, Y.: «Mutual Misgivings: Civil Society Inclusion in the Americas» North-South Institute, Ottawa, 2003.

Tulchin, J. y R. Espach: «Latin America in the New International System: A Call for Strategic Thinking» en J. Tulchin y R. Espach (eds.): *Latin America in the New International System*, Lynne Rienner, Boulder, 2001, pp. 1-34.

Van Klaveren, A.: «América Latina y la Unión Europea. La otra relación transatlántica» en C. Freres y K. Pacheco (eds.): *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Libros de la Catarata / Aieti, Madrid, 2004, en prensa.