

AMÉRICA LATINA Y LA UNIÓN EUROPEA: LA AGENDA DE GUADALAJARA Y EL ESTADO DE LAS RELACIONES BIRREGIONALES*

José Antonio Sanahuja

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

PROFESOR DE RELACIONES INTERNACIONALES DE LA UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID Y DIRECTOR DEL DEPARTAMENTO DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO DEL INSTITUTO COMPLUTENSE DE ESTUDIOS INTERNACIONALES (ICEI).
sanahuja@cps.ucm.es

* Este artículo es un análisis producto de una versión ampliada y actualizada de un texto anterior publicado en la revista *Quórum* de la Universidad de Alcalá de Henares (TIPO 2).

INVESTIGACIÓN Y DESARROLLO VOL. 13, N° 1 (2005) - ISSN 0121-3261

RESUMEN

La Cumbre de Guadalajara ha mostrado la vitalidad de las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, en parte a través de un proceso preparatorio en el que se han implicado un gran número de actores, gubernamentales y no gubernamentales, y en particular de la sociedad civil, aunque ésta no goce del debido reconocimiento. Este artículo presenta los antecedentes de la Cumbre de Guadalajara (2004) y analiza las consecuencias de la guerra en Irak y la estrategia estadounidense frente al terrorismo global y sus implicaciones en América Latina y el Caribe.

PALABRAS CLAVE: Relaciones internacionales, política internacional – América Latina y el Caribe, terrorismo.

ABSTRACT

The Summit of Guadalajara has shown to the vitality of the relations between the European Union and Latin America and the Caribbean, partly through a preparatory process in which they have implied a great number of actors, governmental and nongovernmental, and in individual of the civil society, although this one nonenjoyment of the due recognition. This article presents/displays the antecedents of the Summit of Guadalajara (2004) and analyzes the consequences of the war in Iraq and the American strategy front to the global terrorism and its implications in Latin America and the Caribbean.

KEY WORDS: *International relations, international policy - Latin America and the Caribbean, terrorism.*

Los antecedentes de la Cumbre: Irak, la ampliación, Cancún

Por tercera vez desde la cumbre de Río de Janeiro, celebrada en 1999, los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea (UE) y de América Latina y el Caribe se han reunido para dar seguimiento a la «Asociación estratégica birregional» iniciada ese año. La III Cumbre, que se celebró el 28 y 29 de mayo de 2004 en Guadalajara (México), fue objeto de un intenso proceso de preparación. En los meses anteriores se realizaron amplias consultas entre los gobiernos latinoamericanos y de la Unión Europea, las representaciones diplomáticas latinoamericanas en Bruselas, a través del GRULA, los órganos comunitarios, y en particular la Comisión y el Parlamento Europeo. También se han celebrado distintas reuniones preparatorias entre organizaciones de la sociedad civil, parlamentarios, empresarios y ONG. Ese proceso mostró la vitalidad de las relaciones entre la UE y América Latina, y confirmó la utilidad de la «diplomacia de cumbres» para reactivar un diálogo que transita a través de canales múltiples, con la participación de actores gubernamentales y no gubernamentales.¹

El interés suscitado por la III Cumbre UE-América Latina y el Caribe se debe también a los importantes cambios que se han producido en el sistema internacional desde la reunión anterior, celebrada en Madrid en mayo de 2002. Tres cuestiones, en particular, han contribuido a definir las expectativas, la agenda y los resultados de la Cumbre de Guadalajara, y sobre ellas han girado también buena parte de las reuniones previas. En primer lugar, el visible empeoramiento de la situación en Irak y las críticas crecientes a la estrategia hegemónica de la administración Bush; en segundo lugar, la ampliación de la UE; en tercer lugar, el estancamiento de las negociaciones comerciales multilaterales tras el fracaso de la

¹ Un inventario de esas reuniones, así como las declaraciones y documentos adoptados, puede verse en la página oficial de la cumbre en internet (<http://www.alcue.org.alcue/web/cumbre.php>) y en las páginas de la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión Europea (http://europa.eu.int/comm/world/lac-guadal/00_index.htm).

Conferencia de la Organización Mundial de Comercio (OMC) celebrada en Cancún (México) en septiembre de 2003.

Respecto a la primera de estas cuestiones, hay que recordar que uno de los objetivos de la Asociación Estratégica birregional es promover la concertación de posiciones en foros internacionales, por lo que era ineludible que la guerra de Irak ocupase un lugar central en la agenda de la Cumbre, aunque eso no se reflejara explícitamente. Al reunir a los representantes de 58 estados, casi todos de definición inequívocamente occidental, y aliados y socios de Estados Unidos, Guadalajara constituía una oportunidad para valorar las consecuencias del empeoramiento de la situación en Irak, y hechos tan significativos como las torturas en cárceles iraquíes, que se dieron a conocer poco antes de la Cumbre. Oportunidad, también, para reabrir el debate sobre la estrategia estadounidense frente al terrorismo global, tras la conmoción causada por los atentados del 11 de marzo de 2004 en Madrid. Para debatir, también, si el proyecto unilateral y hegemónico de reordenamiento del sistema internacional emprendido por Estados Unidos con el pretexto del antiterrorismo responde a los intereses generales de Occidente, y del conjunto de la comunidad internacional, que contempla con estupor cómo ese proyecto hace de Estados Unidos un factor de inestabilidad global, y emprende una política que, lejos de ser la solución frente al terrorismo, se va convirtiendo en parte del problema.

Ese debate era importante debido a las divisiones causadas por la guerra de Irak en ambas regiones. En particular, la división de la UE —la oposición a la guerra de Francia y Alemania, y el sometimiento del Gobierno español a Washington— impidió la concertación de posiciones sobre el ataque a Irak en el Consejo de Seguridad, por lo que Chile y México, ambos opuestos a la guerra, tuvieron que hacer uso de los cauces bilaterales en su relación con Europa (Jenkins, 2003). Esos hechos, empero, mostraron el potencial de esa relación. Probablemente, Chile y México no hubieran podido sostener su posición sin el respaldo de países como Francia y Alemania, y para éstos, el respaldo latinoamericano fue

clave para aislar al «trío de las Azores» e impedir que el Consejo de Seguridad diera cobertura legal a una guerra ya decidida. Finalmente, las expectativas de que se pudieran producir avances en la concertación política birregional aumentaron con el cambio de gobierno en España, que sacó de escena a Aznar y volvía situar a España en el papel dinamizador que solía ocupar en las relaciones UE-América Latina (Arenal, 2004).

En segundo lugar, la Cumbre también ha estado marcada por la ampliación más ambiciosa de la historia de la UE, y el debate sobre la reforma institucional y la Constitución europea. En Guadalajara, América Latina y el Caribe se han reunido por primera vez con una UE de 25 miembros, cuyo centro de gravedad ha basculado hacia Europa central y oriental, y que incluye a 10 nuevos estados cuya relación e interés por América Latina es, en el mejor de los casos, muy tenue. En concreto, el debate en torno a las consecuencias de la ampliación en las relaciones UE-América Latina ha girado en torno a estos asuntos:

- La menor atención destinada a Latinoamérica, ante el hecho de que las prioridades de estabilidad y seguridad de la UE ampliada se encuentran en las inestables fronteras del espacio ex soviético o en los Balcanes, en tanto zonas en las que se acumulan arsenales nucleares en situaciones muy precarias; sistemas políticos con gran potencial de inestabilidad; flujos migratorios, actividades ilícitas y actuación de mafias internacionalmente organizadas; conflictos armados y situaciones de post-conflicto que obligan a mantener importantes despliegues de tropas y destinar grandes sumas en ayuda humanitaria y cooperación al desarrollo. La aprobación en el marco de la PESC de las Estrategias Comunes del Consejo para Rusia, Ucrania y el Mediterráneo², y la «Política de

² Las Estrategias Comunes, introducidas por el Tratado de Amsterdam, son el instrumento de mayor rango de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESQ). Según el artículo 13 del Tratado de la Unión Europea, habrán de ser adoptadas por unanimidad por el

vecindad-Europa ampliada» propuesta por la Comisión, reflejan esas prioridades.

- Por otra parte, los países de la ampliación no han tenido políticas latinoamericanas propias, y a partir de posiciones netamente atlantistas, a menudo tienden a ver los problemas de la región a través de los lentes de Washington más que de Bruselas o Madrid. En la medida que se incorporen a los órganos y los procesos decisorios de la UE, se producirá un previsible proceso de «europeización» de sus percepciones y políticas hacia la región, pero esa adaptación no será inmediata y podría afectar a los procesos de concertación birregional en asuntos internacionales.
- En el plano económico, la ampliación supone un efecto «desviación de comercio» que afectaría negativamente a determinados rubros de exportación de América Latina (productos agrícolas de clima templado, acero, manufacturas de tecnología intermedia...). Este efecto, no obstante, ya se ha producido en gran medida en el marco de los acuerdos preadhesión. Por otra parte, el desafío que supone la incorporación de países con un importante sector agrícola, como Polonia, y la transformación de sus estructuras agrarias, muy atrasadas, afectará a la definición de la política latinoamericana de estos países, y reduce los márgenes de negociación de la UE en el ámbito multilateral y en marcos subregionales.

Se ha señalado que la ampliación puede ser vista por América Latina como una oportunidad, más que como amenaza. El mercado ampliado de los 25 puede absorber un mayor volumen de exportaciones de América Latina, y en tanto miembros de la UE, los nuevos estados miembros se convertirán en donantes de

Consejo Europeo, se aplicarán en aquellos ámbitos en los que la UE tenga importantes intereses en común, y fijarán sus objetivos, medios y duración.

Ayuda Oficial al Desarrollo. El fortalecimiento de la UE como actor internacional puede contribuir a diversificar las relaciones exteriores de América Latina, y ello puede suponer mayores márgenes de autonomía en su acción exterior.

En tercer lugar, la Cumbre de Guadalajara sería la primera reunión birregional de alto nivel celebrada tras el fracaso de la V Conferencia ministerial de la OMC en Cancún, en la que la UE y la mayor parte de los países latinoamericanos se encontraron en posiciones enfrentadas debido a la espinosa cuestión agraria (Sanahuja, 2004b). Tras ese fracaso, ya no parece posible cerrar la «Ronda de Doha» de la OMC con un amplio acuerdo agrícola en la fecha prevista de finales de 2004. La incertidumbre respecto al futuro de esa «Ronda» ha obligado a reajustar las estrategias comerciales de Estados Unidos, de los países latinoamericanos y de la propia UE, y considerar qué importancia se otorga a otros procesos de negociación de carácter regional o subregional, como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) o las negociaciones UE-Mercosur.

Para las relaciones entre la UE y América Latina esta cuestión es crucial. La UE ya ha firmado «Acuerdos de Asociación», que incluyen áreas de libre comercio, con México (2000) y Chile (2002). Ambos acuerdos responden, en gran medida, a la necesidad de afianzar la posición de mercado de las empresas de la UE en el marco de los acuerdos de libre comercio que esos dos países también han firmado con Estados Unidos. Pero otros países de la región no han podido optar a ese tipo de acuerdos, los más avanzados. Con Mercosur, las negociaciones han sido lentas y difíciles, debido a la composición de sus exportaciones, en las que tienen mucho peso los productos agrarios «sensibles» para la UE. Anunciadas en 1995, la UE no aprobó hasta 1999 el mandato de negociación con Mercosur. Esa negociación no comenzó realmente hasta 2001, y ha sido necesario «desatascarla» al máximo nivel político en varias ocasiones. En la Cumbre de Madrid, la UE rechazó expresamente las demandas latinoamericanas en ese sentido, recordando que las negociaciones del acuerdo de asociación con Mercosur, y de

eventuales acuerdos con los países andinos y los centroamericanos, estarían supeditadas a la finalización de las negociaciones de la OMC. En consecuencia, los acuerdos firmados en 2003 entre la UE y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), y los países centroamericanos (CA) son más limitados, al no incluir compromisos para el establecimiento de áreas de libre comercio. En la práctica, son muy similares a los acuerdos «de tercera generación» a los que sustituían, y quedaban lejos de las aspiraciones de ambos grupos regionales de un «verdadero» acuerdo de asociación. Ambos fueron objeto de duras críticas por parte del Parlamento Europeo (2004a y 2004b), en la medida que expresan las limitaciones de la política de la UE hacia América Latina. Las exportaciones de ambos grupos siguieron sometidas al régimen preferencial no recíproco del «SPG-drogas», pero ese sistema ha sido objeto de una demanda en la OMC. Tras la resolución del proceso de apelación en 2004, su continuidad y su validez como instrumento preferencial están en cuestión.

La respuesta que se pudiera dar en la Cumbre de Guadalajara a las demandas de acuerdos de asociación de Mercosur, Centroamérica y la Comunidad Andina, dependería, entre otros factores, de las percepciones y estrategias de los principales actores en la OMC y en arcos subregionales, que giraban en torno a tres escenarios:

- Escenario «OMC retraso»: supone la finalización de la Ronda de Doha no antes de 2005 o 2006, con un programa de liberalización limitado tanto en la agricultura, como en otras materias de interés para los países industrializados. Debido a que las partes siguen comprometidas con la opción multilateral, los acuerdos subregionales se retrasarían hasta el cierre de esa ronda negociadora.
- Escenario «OMC -regionalismo»: se mantiene el compromiso con las negociaciones de la OMC, pero debido a que se retrasa su finalización, desde 2004 las partes deciden impulsar acuerdos con grupos regionales o países en los que existen mayores intereses.

- Escenario «retorno al regionalismo»: supone el bloqueo y eventual ruptura de la actual ronda de la OMC, y el retorno a estrategias regionalistas a finales de 2004 o en 2005. Como en el anterior, se impulsan acuerdos subregionales por separado, pero en un momento posterior.

Tras Cancún, el escenario «OMC-regionalismo» es el que parece materializarse, tanto para la UE como para Estados Unidos. En la reunión ministerial del ALCA, celebrada en Miami en noviembre de 2003, y en la «Cumbre de las Américas» de Monterrey (enero de 2004) se decidió renunciar a la fórmula inicial —la «extensión al sur» del TLCAN—, y Estados Unidos ahora pretende promover acuerdos subregionales y bilaterales con distinto nivel de compromiso. Ya se ha firmado el acuerdo con Centroamérica (CAFTA) y han comenzado las negociaciones con algunos países andinos (Colombia, Ecuador y Perú, en una iniciativa que aísla a Bolivia y Venezuela), y con Panamá, dejando al margen a Mercosur.

La UE, por su parte, parece también dispuesta a reactivar la vía subregional sin abandonar el compromiso con la OMC. Ello supondría cerrar la negociación con Mercosur a finales de 2004, según el llamado «Programa de Bruselas» acordado en noviembre de 2003, abriéndose expectativas respecto a posibles negociaciones comerciales con los países andinos y centroamericanos a lo largo de 2004 y 2005.³

La agenda política de Guadalajara: un compromiso con el multilateralismo

El principal resultado de la Cumbre de Guadalajara ha sido el compromiso expreso de los participantes con el multilateralismo y con los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Aunque esta cuestión hubiera parecido obvia en otros momentos, tiene una

³ «La UE acelera los pactos de comercio con ASEAN, Rusia y América Latina», *Cinco Días*, 11 de diciembre de 2003.

gran trascendencia frente a las pretensiones de imponer un sistema internacional de corte hegemónico, en el que la potencia dominante se abrogaría el derecho a realizar ataques preventivos unilateralmente determinados, y se confía la seguridad internacional a «coaliciones de los dispuestos» (*coalitions of the willing*) que dejarían las manos libres al país hegemónico.

Frente a estos designios, la Declaración de Guadalajara afirmó otra visión del sistema internacional y su regulación, centrada en el multilateralismo, al ratificar los principios de soberanía, no intervención, e igualdad soberana de los estados, recordando las obligaciones de los gobiernos en materia de derechos humanos y democracia (punto 3 de la Declaración). De igual forma, se reafirmó el papel «central» de las Naciones Unidas, con el compromiso de mejorar su eficacia, respaldando su reforma (puntos 12 y 13), y la contribución de las organizaciones regionales en cuanto a la paz y la seguridad internacional (puntos 8 y 11). En las deliberaciones previas, no obstante, aparecieron algunas divergencias respecto a las intervenciones en las que se esgrimen razones humanitarias, ante las que América Latina se ha mostrado muy reticente, en especial cuando no cuentan con mandato de Naciones Unidas. Ese mismo enfoque multilateral se planteó ante la amenaza que constituye la proliferación de armas de destrucción masiva, a la que se añadió la preocupación latinoamericana por las armas ligeras (punto 16).

El consenso en torno a estos puntos fue facilitado por la ausencia de los miembros europeos del «trío de las Azores»: José María Aznar había sido derrotado en las elecciones generales de marzo de 2004 en España. Tampoco asistieron a la reunión Tony Blair y Silvio Berlusconi, quizás conscientes del aislamiento al que ha conducido su apoyo a Bush. De igual forma, la presencia de líderes como el presidente de Brasil, «Lula» da Silva, o el recién elegido presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, han contribuido a afirmar ese enfoque multilateralista. Si se compara la Declaración de Guadalajara con la Declaración de Madrid, adoptada en 2002, el cambio de enfoque es aun más visible. En Madrid, la Presidencia española de la UE, y en especial el presidente Aznar,

presionó para que la reunión fuera una «cumbre antiterrorista» que respondía más a la agenda política doméstica y al alineamiento español con Washington que a la agenda birregional. Por esta razón, Guadalajara también constituía un escenario idóneo para mostrar que España volvía a asumir el papel que habitualmente había ocupado en las relaciones entre la UE y América Latina. Además, era la primera cumbre de importancia a la que acudía el presidente Zapatero tras el anuncio de la retirada de las tropas de Irak. Una iniciativa que daba cumplimiento a un compromiso electoral, pero que también tuvo evidentes repercusiones internacionales. Esa iniciativa contribuyó a reabrir el debate sobre los errores de la administración Bush en ese país; sobre la conveniencia de mantener tropas por parte de otros países, y sobre la necesidad de definir una nueva política frente a Al Qaeda. Reparando el daño causado por la visita a México del presidente Aznar en 2003, Rodríguez Zapatero propuso un mecanismo de concertación de políticas entre los países de la UE y de América Latina integrados en el Consejo de Seguridad. Por parte de Brasil, ese compromiso multilateral, que es parte de una activa política exterior, se ha concretado en el envío de un contingente militar a Haití, en el marco de una fuerza latinoamericana de paz con mandato de Naciones Unidas, y bajo el mando de un general brasileño.⁴ En Guadalajara, el gobierno español se mostró favorable a participar en dicha fuerza, con un contingente que se ha desplegado a finales de 2004, en lo que puede interpretarse también como una muestra de que la solidaridad iberoamericana tiene efectos prácticos.⁵

Pese a ser parte de la «nueva Europa» del secretario de Defensa de Estados Unidos, Donald Rumsfeld, los países del Este también se sumaron a ese consenso. Quizás su posición se ha atemperado y ya no son tan proclives a defender la política estadounidense ante la debacle iraquí, o quizás América Latina, al

4 «Brazil's foreign policy. A giant stirs», *The Economist*, 12 de junio de 2004, p. 34.

5 «Rodríguez Zapatero expresa a Lula su disposición para enviar tropas a Haití», *El País*, 29 de mayo, p. 3.

ser un escenario secundario en su agenda exterior, no merecía un enfrentamiento intraeuropeo cuando no se había cumplido un mes de la ampliación. Sea por estas o por otras razones, los nuevos socios se sumaron a los consensos tradicionales de las relaciones birregionales. Ello podría ser interpretado, como hipótesis, como un indicador de un temprano proceso de «europeización» de sus políticas hacia América Latina. El hecho es que, en lo referido a América Latina, la división de Rumsfeld entre «vieja» y «nueva» Europa no se manifestó.⁶

Aunque se refieran a cuestiones de principio más que a acuerdos concretos, la Declaración de Guadalajara supone, sin mencionada, un claro alegato contra la visión neoconservadora del sistema internacional y la forma en la que se está llevando a cabo la «guerra contra el terrorismo». Lo significativo es que ha sido planteado por 58 estados que, con muy pocas excepciones, están anclados en Occidente, son socios o aliados de Estados Unidos, y cuya seguridad depende, en mayor o menor grado, de ese país. En cierta manera, Guadalajara puso de manifiesto que la administración Bush se encontraba aislada y se enfrentaba a una grave crisis de legitimidad. Ahora bien, se puso especial cuidado para que la Declaración no incluyera ninguna referencia expresa a Estados Unidos, tanto en lo referido a la paz y la seguridad internacional como en cuestiones en las que las diferencias entre ambas orillas de Atlántico son bien conocidas, como la Corte Penal Internacional (punto 18), las minas antipersona (punto 20), o el Protocolo de Kyoto (punto 31). Debido al veto expreso de la UE —en particular, a la insistencia del presidente español, José Luis Rodríguez Zapatero, y del canciller alemán, Gerhard Schroeder— tampoco se mencionó a Estados Unidos en el durísimo párrafo en el que se condenan las torturas en cárceles iraquíes, ante las que los participantes se declararon «horrorizados» (punto 19). La Declaración llega a exculpar a la Administración Bush, y le otorga un voto de confianza al reconocer su compromiso para llevar a la justicia a los «individuos» responsables, y asegurar

⁶ «América Latina se alía con la vieja Europa», *La Vanguardia*, 29 de mayo de 2004.

el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario. Este fue uno de los puntos más debatidos, pues varios países de América Latina, y de forma especial Cuba y Venezuela, exigieron una referencia expresa a Guantánamo y a la responsabilidad del Gobierno estadounidense.

De igual manera, Cuba pidió que la Declaración incluyera una firme condena a la aplicación unilateral y extraterritorial de leyes contrarias al derecho internacional, en referencia a la ley Helms-Burton. La contrapropuesta europea, menos explícita, fue rechazada por el representante cubano, el canciller Felipe Pérez Roque, y finalmente la Declaración no contiene ninguna alusión a este asunto.⁷ La omisión es significativa, pues esa condena se había incluido en la Declaración de Madrid, adoptada en la II Cumbre en mayo de 2002 y en textos anteriores, y puede ser interpretada como una muestra del aislamiento de ese país y de su enfrentamiento con la UE. Desde La Habana, Fidel Castro, una de las ausencias más destacadas de la Cumbre, criticó la «cobardía» de la UE, a la que acusó de «complicidad» con Estados Unidos.⁸ Pese a que en determinados puntos Venezuela respaldó las exigencias de Cuba, la posición de su presidente, Hugo Chávez, presente en la Cumbre, fue más matizada, y se alejó de las críticas expresadas dos años antes en la Cumbre de Madrid.

Sin embargo, la omisión más llamativa en la Declaración de Guadalajara es el conflicto de Colombia. El Gobierno de Álvaro Uribe logró que el conflicto colombiano estuviera al margen del debate y de los documentos de esta importante reunión multilateral. Es cierto que el orden del día no incluiría asuntos nacionales, pero el conflicto colombiano tiene evidentes implicaciones regionales. Esta omisión también puede responder a la necesidad, por parte de algunos estados miembros de la UE, de evitar nuevos enfrentamientos

⁷ Ver la versión estenográfica de la rueda de prensa ofrecida por el ministro de Asuntos exteriores de Cuba, Felipe Pérez Roque, el 27 de mayo de 2004.

⁸ «Castro acusa a Europa de complicidad con Estados Unidos», *El País*, 28 de mayo de 2004, p. 8. «El peor momento de las relaciones con Cuba», *El País*, 29 de mayo, p. 2.

con Washington tras la crisis de la relación transatlántica producida por la guerra de Irak.

La posición colombiana es congruente con una política de alineamiento con Estados Unidos, en el plano interno e internacional –Colombia fue el único país suramericano que apoyó explícitamente el ataque a Irak–, que pretende, a su vez, que la actuación de la UE respecto a Colombia sea compatible con la política de «seguridad democrática» del gobierno colombiano, o, por lo menos, que no la perjudique. En otras palabras, se intentaría obtener apoyo europeo en materia militar, de seguridad y de inteligencia, y subordinar la ayuda al desarrollo a la política gubernamental de «seguridad democrática». Esa estrategia, que explota las divisiones europeas y se beneficia de la debilidad de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ya dio algunos frutos, pues Francia y el Reino Unido han facilitado asistencia antiterrorista, y con el gobierno Aznar, España llegó a otorgar ayuda militar⁹.

Sin embargo, es difícil que la UE, en conjunto, asuma el enfoque militarista del «Plan Colombia», por lo que el objetivo más realista por parte del Gobierno de Uribe sería lograr que la UE se limite a otorgar ayuda económica para financiar componentes civiles de ese Plan, así como asistencia humanitaria par los desplazados por la violencia; que entorpezca la actuación de los grupos insurgentes y les niegue capacidad de interlocución, mediante su inclusión en la «lista» de organizaciones terroristas del Consejo; y, sobre todo, que se reduzcan al mínimo las habituales exigencias europeas en materia de derechos humanos y cese de la impunidad, que desde esta perspectiva no serían considerados condiciones previas ni componentes necesarios de un eventual proceso de paz.

En cualquier caso, el éxito de la estrategia del Gobierno de Álvaro Uribe respecto a la UE depende de que ésta mantenga sus

⁹ «España entregará 8 aviones de combate Mirage a Colombia para luchar contra el narcoterrorismo», *El País*, 10 de marzo de 2003, p. 17; «Crisis por los Mirage», *El País*, 5 de marzo de 2003, p. 9. «España ayuda a Colombia a luchar contra la guerrilla con tanques, obuses y aviones», *El País*, 26 de febrero de 2004, p. 26; y «Los tanques de Uribe», *Cambio*, n° 556, marzo de 2004.

actuales posiciones. Tras la frustración causada por el abrupto final del proceso negociador iniciado por el Gobierno de Andrés Pastrana, esa política responde a «acuerdos de mínimos» que reflejan que no hay consenso sobre Colombia en el seno de la UE, por lo que su política consiste, básicamente, en un requerimiento, de carácter declarativo, de negociaciones con las organizaciones armadas en el marco de una «estrategia global de paz»; una oferta genérica de mediación cuando esas negociaciones se lleven a cabo; la exigencia del respeto a los derechos humanos y el fin de la impunidad; el respaldo que se pueda dar a las gestiones del enviado de Naciones Unidas, y la concesión de ayuda, que al igual que en otros conflictos de la posguerra fría, asume el papel de «política de sustitución»¹⁰.

Aunque no se le mencione en los textos oficiales, el conflicto colombiano estuvo muy presente en Guadalajara. En los márgenes de la Cumbre, los presidentes Uribe y Fox llegaron a un acuerdo por el que México actuaría como mediador en unas eventuales conversaciones de paz entre el Gobierno colombiano y los insurgentes del Ejército de Liberación Nacional (ELN), los más débiles desde el punto de vista militar, que aceptaron dicha mediación en un comunicado difundido el 10 de junio de 2004. Para el Gobierno de Uribe, por las razones antes expuestas, México parece ser mejor opción mediadora que la UE o Naciones Unidas. Para la UE, que apenas dos meses antes declaró al ELN «organización terrorista», estos hechos revelan los importantes costes que comporta esa decisión en términos de interlocución política y espacio para maniobrar, y la sitúa ante la tesitura de revisar su posición, dado que la mediación mexicana abre una «ventana de oportunidad» para que la UE pueda respaldar esas negociaciones y asumir un papel más activo para promover la paz en Colombia.

¹⁰ Para un tratamiento más extenso de esta cuestión, ver Roy 2002, y Sanahuja 2003. La posición de la UE quedó establecida en las conclusiones del Consejo de la UE del 26 de enero de 2004.

La distancia entre medios y ambiciones: cohesión social y cooperación al desarrollo

La cohesión social fue uno de los temas seleccionados para centrar los debates de la Cumbre de Guadalajara y su proceso preparatorio. En este ámbito, al igual que en lo referido a cooperación al desarrollo, es donde se ponen de manifiesto con más claridad la brecha que media entre los ambiciosos objetivos declarados de la «asociación estratégica» birregional, y la parquedad de los medios disponibles. Desde Río hasta Guadalajara no se ha asignado ni un euro adicional para financiar las metas acordadas, debido a las restricciones presupuestarias motivadas por la ampliación, y las prioridades de gasto relacionadas con objetivos de seguridad y estabilidad en los Balcanes, Oriente Próximo y Europa Oriental.

En el contexto de las relaciones birregionales, la cohesión social puede ser abordada desde tres dimensiones. Primera, las políticas nacionales orientadas a promover la equidad y el desarrollo social, que en América Latina tienen especial importancia, pues el 44% de la población se encuentra sumida en la pobreza, y es la región que presenta los índices de desigualdad más elevados del mundo.

Segundo, los mecanismos para atenuar asimetrías y promover la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas, en los acuerdos de integración regional, y en particular los que suponen transferencias de fondos de carácter redistributivo, como ocurre con los fondos estructurales y la política de cohesión de la UE. Estos mecanismos han estado ausentes, hasta ahora, tanto en la integración latinoamericana como en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). No obstante, hay algunas iniciativas al respecto en Mercosur, y se ha sugerido la conveniencia de introducir las en el marco de una revisión del TLCAN que pudiera llevar a la constitución de una «Comunidad de América del Norte»¹¹.

11 Ver PASTOR, R. & BERGSTEN, F.(Eds.)(2001). *Toward a North American Community: Lessons from the Old World for the New*. Washington: Institute for International Economics.

Tercero, los instrumentos que pueden promover la cohesión social en la relación birregional, y en particular en los «Acuerdos de asociación» entre la UE y América Latina. Esta dimensión es importante debido a la naturaleza de los nuevos acuerdos. Se han caracterizado como «OMC-plus», pues establecen un marco de liberalización más amplio que el que se negocia en la actualidad en el seno de esa organización. Se trata de acuerdos de «integración profunda» -implican liberalización de comercio de bienes, servicios, circulación de capitales, contratación pública, y amplias exigencias en materia de protección de inversiones y de la propiedad intelectual- entre economías del norte y el sur, y por ello, deberían incorporar algún mecanismo para promover la cohesión social, la transformación productiva y corregir las asimetrías. Sin embargo, el actual modelo de «acuerdo de asociación» promovido por la UE no contempla ningún instrumento al respecto, más allá de los periodos transitorios previstos. Sería ilusorio pensar que la UE va a extender su política de cohesión a países terceros, pero tampoco se debería asumir que la ayuda al desarrollo comunitaria pueda cumplir ese papel, pues no cuenta con los recursos necesarios, y se asigna conforme a lógicas que tienen poco que ver con los desafíos políticos, económicos e institucionales que supone un «acuerdo de asociación» para un país en desarrollo.

Esta cuestión ha sido ampliamente tratada en las instituciones comunitarias. En una importante resolución del Parlamento Europeo, aprobada con vistas a la Cumbre de Madrid, se planteó la necesidad de establecer un «Fondo de Solidaridad birregional» como instrumento financiero de la «Asociación estratégica» (Parlamento Europeo, 2001). Este Fondo debería contar con un apoyo presupuestario adecuado, con una aportación inicial del presupuesto de la UE, y canalizar recursos procedentes de organismos multilaterales (BEI, BID, Banco Mundial...). Los estados miembros podrían realizar aportaciones en un ejercicio de coordinación y coherencia de sus políticas de ayuda. Este fondo sería un instrumento concreto para promover la «cohesión» en lo que atañe a las relaciones birregionales, y, de contar con un mecanismo multilateral de ges-

tión, podría respaldar los acuerdos adoptados en las cumbres, respondiendo a los principios de «asociación» (partnership) y «apropiación» de políticas (ownership) que no cumplen los actuales programas de ayuda de la Comisión, por su carácter unilateral y el escaso margen de decisión otorgado a los receptores. Finalmente, esta ambiciosa propuesta ha sido respaldada expresamente por parlamentarios, ONG y organizaciones de la sociedad civil de ambas regiones, y ha sido contemplada con interés por algunos estados miembros.¹² Esta propuesta, no obstante, ha sido rechazada por la Comisión Europea saliente y por la comisaría designada, Benita Ferrero Waldner.

La cohesión social también fue objeto de reuniones técnicas de un grupo de trabajo integrado por la Comisión y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), con participación del PNUD y de la CEPAL. Los documentos preparados por estas instituciones examinaron los «círculos viciosos» que enlazan la pobreza, la desigualdad, el débil crecimiento económico y la crisis de gobernabilidad que aqueja a las democracias latinoamericanas¹³. Para afrontarlos, se plantearon medidas en los ámbitos de gobernación democrática, política social, finanzas públicas, reformas fiscales y financiación externa (puntos 41 a 46). El grupo también contribuyó a diseñar la principal propuesta de la Comisión en este ámbito: una «iniciativa social» que se anunció antes de la Cumbre de Madrid (Comisión, 2002), pero cuyo lanzamiento tuvo que esperar a la Cumbre de Guadalajara, dos años y medio después.

¹²La propuesta inicial aparece en los párrafos 35,36 y 37 de la resolución del PE de 15 de noviembre de 2001. Posteriormente, en el informe sobre la propuesta de Reglamento para la asistencia financiera y técnica a los países de Asia y Latinoamérica, finalmente no aprobado, se introdujeron enmiendas que se refieren al Fondo (ver concretamente las Enmiendas 56, 93, 94, 97 del Informe). El PE también introdujo una referencia al Fondo en el Presupuesto de la UE para 2004.

¹³Ver, en particular, la Comunicación de la Comisión Europea previa a la Cumbre de Guadalajara (Comisión, 2004), y el documento preparado por el Banco Interamericano de Desarrollo, *Inequality, Exclusion and Poverty in Latin America and the Caribbean: Implications for Development*. Washington: BID.

A pesar de estos antecedentes, los resultados de Guadalajara en materia de cohesión social han sido limitados, y se encuentran entre las principales frustraciones de la Cumbre. Junto a las acostumbradas exhortaciones a los países latinoamericanos para que adopten políticas eficaces en la lucha contra la pobreza, la Declaración se limita a proponer un diálogo regional para intercambiar experiencias en este campo. Por parte de la Comisión y del BID se anunció el lanzamiento del programa «Eurosocial» (punto 49), heredero de esa «iniciativa social» anunciada en Madrid, con una exigua dotación de 30 millones de euros. Este programa, por otra parte, no financiará acciones directas de lucha contra la pobreza, y se orientará al diseño de políticas sociales.

En lo referido a la cooperación al desarrollo (puntos 84 a 93), las propuestas de la Comisión para el período 2002-2006 ya se habían presentado en la Cumbre de Madrid, por lo que no hubo novedades. Pese a que se ha establecido un mecanismo de presentación de proyectos birregionales, las críticas a la cooperación comunitaria aparecen en la Declaración, aunque en ocasiones han de leerse entre líneas: la escasez de recursos (punto 86); la toma de decisiones, marcada por el unilateralismo de la UE; las coberturas decepcionantes, como ha ocurrido con el programa de becas «Albán», a pesar de ser la iniciativa insignia de la Cumbre de Madrid (punto 87), y la débil cooperación en ciencia y tecnología, una vieja demanda de los países más avanzados de la región, como México o Chile (punto 93).

Las «dos velocidades» de los acuerdos de asociación

Como señala la Declaración de Guadalajara, los acuerdos entre la UE y distintos países y subregiones, firmados y en curso de negociación, «permitirán seguir construyendo la asociación estratégica birregional» (punto 51). Los acuerdos de asociación de formato más avanzado se han firmado con México (2000) y Chile (2002), e incluyen, como se indicó, sendas zonas de libre comercio, diálogo político institucionalizado y disposiciones sobre cooperación al desarrollo.

Por ello, como se señaló, la agenda de las relaciones birregionales está marcada, en gran medida, por las demandas para que la UE firme los «acuerdos de asociación» pendientes con Mercosur, la Comunidad Andina y los países centroamericanos.

El fracaso de Cancún y la imposibilidad de cerrar las negociaciones de la OMC en diciembre de 2004, como se previó; el estancamiento del proyecto del ALCA y la nueva estrategia de negociación subregional de Estados Unidos, que se confirmó a principios de 2004; y las dificultades a las que se enfrenta el SPG-drogas —que se reconocen en el punto 24 de la Declaración— definieron un nuevo escenario, que ponía en cuestión la posición adoptada por la UE en la Cumbre de Madrid: que esos acuerdos tendrán que esperar a la finalización de la «Ronda de Doha» en diciembre de 2004.

La «Declaración de Guadalajara» y las posiciones adoptadas en torno a la Cumbre por portavoces de la Comisión confirman que la UE no ha abandonado la opción multilateral, pero que al tiempo ha decidido reactivar la vía subregional. Por una parte, el texto contiene un compromiso genérico para avanzar en el marco de la OMC (punto 66), aunque se omiten los importantes desacuerdos entre ambas regiones que dieron al traste con la Conferencia de Cancún. Por otra parte, la declaración incluyó el compromiso mutuo para alcanzar un acuerdo «equilibrado y ambicioso» entre la UE y Mercosur en octubre de 2004, antes de que finalice el mandato de la actual Comisión Europea en noviembre de ese año (punto 54). En esta ocasión, la Comisión llegó a plantear que la UE puede modificar el mandato de negociación —algo a lo que algunos estados miembros, como Francia, ya se han mostrado opuestos— de forma que no estuviera supeditado al improbable acuerdo en la OMC. Llegado ese plazo, sin embargo, el acuerdo no ha sido posible debido a la insuficiencia de las propuestas de negociación de ambas partes, por lo que la negociación ha quedado pospuesta hasta la toma de posesión de la nueva Comisión Durao Barroso y del nuevo Comisario de Comercio, Peter Mandelson.

Esta posibilidad, empero, no se ha planteado en el caso de los países andinos y centroamericanos. En relación a Madrid, la

Declaración de Guadalajara es más exigente en relación a estos dos grupos, pues plantea dos condiciones previas para que puedan iniciarse las negociaciones (punto 53). Como era sabido, siguen supeditadas a la finalización de la «Ronda de Doha» de la OMC. Y lo que es nuevo, deben partir de un «nivel suficiente» de integración económica regional. Para determinar si se ha alcanzado, se hará una «valoración conjunta» de la integración, que conducirá «en su momento» a las negociaciones.

Esta exigencia ya aparecía en la Comunicación de la Comisión Europea previa a la Cumbre de Guadalajara. Redactada en un tono inusualmente crítico con los procesos de integración de América Latina, plantea un hecho obvio: en el actual estado de la Comunidad Andina (CAN) o del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), no está garantizada la libre circulación de bienes y servicios, por lo que tampoco es posible negociar el libre comercio con la UE. Pero esa exigencia también parece revelar la frustración de la Comisión, que ha financiado con generosidad el fortalecimiento de las instituciones regionales y el establecimiento de uniones aduaneras, conforme a lo acordado en cada grupo, y que asiste impotente a incumplimientos sistemáticos de los compromisos y calendarios de integración adoptados en ambos bloques. En este contexto, el hecho de que la negociación de acuerdos de libre comercio con Estados Unidos se limite a Ecuador, Colombia y Perú, revela tanto la estrategia estadounidense para aislar a Bolivia y Venezuela como la falta de compromiso con la integración de los propios miembros de la CAN.

Conclusiones y perspectivas: hacia Viena 2006

La Cumbre de Guadalajara ha mostrado la vitalidad de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, en parte a través de un proceso preparatorio en el que se han implicado un gran número de actores, gubernamentales y no gubernamentales, y en particular de la sociedad civil, aunque ésta no goce del debido reconocimiento. También muestra que esas relaciones, en tanto expresión del «inte-

rregionalismo», contribuyen a definir visiones compartidas y consensos políticos básicos que afectan a las políticas, internas e internacionales, de sus partícipes (Sanahuja, 2004a).

La sección política de la Declaración emanada de la Cumbre revela que, pese al asalto de la Administración Bush contra el sistema multilateral, éste sigue gozando de amplio respaldo por parte de Occidente. Se tuvo especial cuidado en eludir cualquier enfrentamiento con ese país, pero la Cumbre confirmó que los errores de Irak están llevando a esa administración a un creciente aislamiento y a una profunda crisis de credibilidad. En ese sentido, el contraste entre las cumbres de Madrid y Guadalajara es muy marcado. Madrid fue, en muchos sentidos, una cumbre dominada por los atentados del 11-S y la emergencia de un proyecto hegemónico legitimado en nombre del antiterrorismo. Dos años más tarde, Guadalajara ha permitido reivindicar la importancia del multilateralismo y el papel central de Naciones Unidas como garante de la paz y la seguridad internacionales, en un momento en el que ese proyecto se ha mostrado inviable, peligroso, pues aumenta la inestabilidad internacional y da alas al terrorismo islamista, y la propia Administración Bush ha de volver al Consejo de Seguridad, haciendo concesiones inimaginables hace sólo unos meses, tratando de buscar una estrategia de salida decente. Aunque la Declaración de Guadalajara queda muy lejos de la «agenda de paz y seguridad» que reclamó el Parlamento Europeo en el «Informe Salafranca» de 2001, esta reunión ha demostrado que la relación birregional puede ampliarse, y contribuir a un sistema internacional más estable y seguro (Fernández, 2004),

Las relaciones birregionales, empero, no han jugado el papel que debieran en torno a Colombia, que es desde hace años el peor conflicto armado que afecta a la región. Pese a que las circunstancias del conflicto hacen difícil reproducir la experiencia centroamericana de los años ochenta, el diálogo político birregional puede tener un papel importante para promover un proceso de negociación y, en el futuro próximo, crear condiciones para una paz duradera.

En Guadalajara se ha confirmado el importante papel de España en las relaciones birregionales. Para el nuevo Gobierno español, la Cumbre fue una oportunidad para volver a desplegar una política latinoamericana autónoma, aunque fuertemente «europeizada», pues se desarrolla, en gran medida, a través de la UE, y abandonar la subordinación a Washington que caracterizó al Gobierno de Aznar, sin que ello signifique un enfrentamiento con ese país.

La Cumbre también ha contribuido a despejar algunas dudas respecto al impacto político de la ampliación, pues permite vislumbrar una «europeización» de las políticas latinoamericanas de los nuevos estados miembros y una intensificación de las relaciones mutuas, a pesar del desplazamiento al Este de las prioridades de política exterior de la UE.

En materia de cohesión social, cooperación al desarrollo, y la negociación de los «acuerdos de asociación» aún pendientes, los resultados son más limitados, y expresan los condicionantes materiales de la relación birregional: la falta de recursos para la cooperación, relacionada con la existencia de otras áreas prioritarias; el diseño de los acuerdos de asociación, carentes de mecanismos para promover la cohesión social; y el incierto contexto internacional en lo que se refiere a las negociaciones comerciales en curso, en las que coexisten opciones regionalistas –acuerdos de asociación con la UE, un ALCA estancado y que se fragmenta en múltiples negociaciones subregionales y bilaterales y un marco multilateral que se enfrenta a importantes obstáculos, pero que aún se percibe como la opción básica por parte de la UE y de otros actores. En este aspecto, un logro de la Cumbre fue ratificar el compromiso de las partes para culminar el Acuerdo UE-Mercosur en octubre de 2004, y plantear la posibilidad de que se pueda firmar al margen de lo que ocurra en la OMC, tal y como habían reclamado desde hace años el Parlamento Europeo y otros actores de las relaciones birregionales. Sin embargo, ese logro ha sido efímero. Con el incumplimiento de ese plazo, la principal tarea pendiente en la «Asociación Estratégica birregional» vuelve a ser la negociación entre la UE y Mercosur, y posteriormente, con los países andinos y

centroamericanos. En Guadalajara se ha planteado con claridad que la falta de voluntad política de la UE no es el único obstáculo para que progrese la «Asociación birregional», y que uno de los más importantes es la falta de compromiso con la integración de los propios países latinoamericanos. En la medida que estas cuestiones se resuelvan, contribuirán a definir una agenda de progreso en la relación birregional de cara a la próxima Cumbre, que se celebrará en Viena en 2006.

REFERENCIAS

- ARENAL, C. (2003). «Estados Unidos y la política latinoamericana de España». *Política Exterior*, vol. XVII, n° 93, mayo-junio, pp. 183-194.
- COMISIÓN EUROPEA (2000). *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Seguimiento de la Primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. Bruselas, COM (2000) 670 final, 31 de octubre.
- (2002). *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril.
- (2004). *Communication from the Comisión to the European Parliament and the Council on the Commission's objectives, in the Framework of the relations between the European Union and Latin America, in view of the 3rd Summit of Heads of State and Government of the European Union and Latin America and the Caribbean to be held in Guadalajara (Mexico) on 28 May 2004*. Bruselas, COM (2004) 220 final.
- FERNÁNDEZ, J.J. (2004). «Un grito a favor del refuerzo de la Asociación política y social birregional en vísperas de la III Cumbre Unión Europea-América Latina». En Juan Pablo Soriano, Jordi Bacarí, Stephan Sberro & Erika Ruiz (Comps.). *La Unión Europea y América Latina hacia Guadalajara 2004: la cohesión social y la consolidación de la paz*. México: Porrúa/Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)/El Colegio de México.
- FRERES, Ch. (2004). «¿De las declaraciones a la Asociación birregional? Perspectivas de las cumbres entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe». *Nueva Sociedad*, n° 189, enero-febrero, pp. 110-124.
- JENKINS, T. (2003). «México y Chile vs. EE. UU: ¿Una victoria pírrica?». *Foreign Affairs en Español*, vol. 3, n° 3, verano, pp. 46-53.
- PARLAMENTO EUROPEO (2001). *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina (2000/ 2249 (INI))*. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: José Ignacio Salafranca, 11 de octubre (A5-03 36/200 1).
- (2004a). *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la firma de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y la Comunidad Andina y sus países miembros, las Repúblicas de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y la República Bolivariana de Venezuela, por otra parte (COM (2003) 695)*. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: José Ignacio Salafranca, 26 de febrero, (A5-0119/2004).
- (2004b). *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo relativa a la celebración de un Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación entre la Comunidad Europea y sus Estados miembros, por una parte, y las Repúblicas de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá (COM (2003) 677)*. Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa. Ponente: Raimon Obiols, 26 de febrero, (A5/0120/2004).
- ROY, J. (2002). «Europe: Neither Plan Colombia, nor Peace Process-From Good Intentions to High Frustrations». Miami, Miami European Unión Center, University of Miami, *Working Paper Series*, vol. 2, n° 7, junio.

- SANAHUJA, J.A. (2003). *Enseñanzas obtenidas a partir de la experiencia de los Acuerdos de México con América del Norte (TLCAN) y con la Unión Europea (AGMUE)*. Luxemburgo, Parlamento Europeo, documento PE 337.538ES, diciembre.
- (2004a). “Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina». *Nueva Sociedad*, n° 189, enero-febrero, pp. 80-96.
- (2004b). «Crónica de esperanzas y decepciones: América Latina y las negociaciones comerciales con Estados Unidos y la Unión Europea». En Carolina Stefoni (ed.), *Chile 2003-2004. Los nuevos escenarios (inter) nacionales* (pp. 55-75). Santiago de Chile: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).