

---

# LA CUMBRE UNIÓN EUROPEA- AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: ¿FIN DE TRAYECTO O PUNTO DE PARTIDA?

JOSÉ ÁNGEL SOTILLO LORENZO\*

---

## I. Introducción

Los días 28 y 29 de junio de 1999 se celebrará en Río de Janeiro la Cumbre conjunta de jefes de Estado o de Gobierno de la Unión Europea y los países de Latinoamérica y el Caribe. La Cumbre cierra una etapa de intensificación y profundización en las relaciones eurolatinoamericanas y pretende abrir el camino que deberá recorrer esa relación durante los comienzos del nuevo siglo sobre tres ejes fundamentales: el diálogo político, las relaciones económicas y la cooperación.

Si ya de por sí la convocatoria de la Cumbre es todo un éxito, por la previsible asistencia de 48 jefes de Estado y de Gobierno y por la percepción positiva que existe sobre el futuro de las relaciones comunes, servirá también para medir el grado de divergencia sobre diversas cuestiones, en especial las relaciones comerciales.

Aunque hay un clima generalizado favorable, que da lugar a que en ocasiones se echen las campanas al vuelo sobre los resultados a esperar, debemos situar las relaciones eurolatinoamericanas en un contexto que puede condicionar esas expectativas. En especial, hay que tener en cuenta que ambas regiones viven procesos de transformación internos, que absorben buena parte de sus esfuerzos actuales y futuros. Así, en el caso de la Unión Europea, en los próximos meses deberá decidir sobre su futura financiación, continuar las negociaciones para la quinta ampliación, plantear el futuro modelo institucional o concretar

---

\* Profesor de Relaciones Internacionales, Universidad Complutense de Madrid. Director del Instituto Universitario de Desarrollo y Cooperación (IUDC-UCM).

aspectos relativos a las relaciones exteriores y la defensa; estamos, pues, ante otro momento histórico del clásico debate entre profundización y ampliación. También los países de América Latina y el Caribe se enfrentan a nuevos retos en sus esquemas de integración, desde perspectivas regionales o bilaterales distintas.

Para examinar esta cuestión veremos, en primer lugar, cómo surge la idea de la convocatoria y cuál es el estado actual de las relaciones entre ambas regiones; a continuación, repasaremos los temas que estarán presentes en la cumbre para abordar, también, aquellos otros sobre los que existen más discrepancias. Finalizaremos describiendo los posibles escenarios de una futura relación.

## **II. Génesis y puesta en marcha de la convocatoria**

La convocatoria de la cumbre nació bajo la discrepancia de la paternidad entre España y Francia. Con poco tiempo de diferencia los presidentes Chirac y Aznar viajaban a América Latina, en marzo y abril de 1997 respectivamente, liderando la iniciativa de la cumbre.

La propuesta había sido expuesta por el presidente español al finalizar la IV Cumbre Iberoamericana, en Viña del Mar (Chile) el 11 de noviembre de 1996, si bien es cierto que en la Declaración final se recoge la propuesta para realizar una Cumbre Unión Europea-África. España apoya la iniciativa para celebrar dicha cumbre en el primer semestre del año 2000, durante la presidencia portuguesa de la Unión.

El presidente francés retomó la idea y la expuso con motivo de su viaje a varios países del Mercosur; en concreto, en Brasil, donde el 12 de marzo de 1997 manifestaba que la cumbre definiría una nueva y ambiciosa alianza entre los dos grupos de naciones. Chirac establecía dos fases para llevarla a cabo, primero una reunión de trabajo con los países del Mercosur y después con América Latina en su conjunto. En sus declaraciones, el presidente francés exponía las razones profundas de la convocatoria de la cumbre: "El futuro de Latinoamérica no es el eje norte-sur, el futuro de Latinoamérica es Europa por razones de historia y cultura ... Su vocación no es ser una pieza del NAFTA, su voluntad es estar abierta al mundo... Sus intereses económicos esenciales —comercio, inversiones, ayuda— no descansan en EE.UU. sino en Europa. Ése ya es el caso en la actualidad". La prioridad en las relaciones con Mercosur y la alternativa europea frente a la iniciativa de Estados Unidos son pues los factores básicos que inspiran la propuesta francesa.

El 16 de abril, el presidente Aznar comenzaba una gira que le iba a llevar a los dos principales socios de Mercosur, Brasil y Argentina. En ambos, la cumbre eurolatinoamericana fue uno de los principales argumentos del presidente del Gobierno español.

Mientras tanto, la maquinaria de la Comunidad comenzaba a preparar la cumbre. El 6 de marzo, el Comité de Representantes Permanentes daba el visto bueno, en principio, a la propuesta española, tomando como antecedente la cumbre Unión Europea-Asia y la propuesta portuguesa para celebrar una cumbre con los países africanos.

El Consejo de Asuntos Generales aprobó el 2 de junio las siguientes conclusiones respecto a la cumbre: “El Consejo recordó los lazos históricos, culturales y políticos que unen a la Unión Europea, por una parte, Latinoamérica y el Caribe, por otra, así como su interés común por los valores y principios democráticos. Teniendo en cuenta el ritmo del desarrollo económico y de la consolidación de la democracia en los países de Latinoamérica y del Caribe, el Consejo se congratuló por la propuesta, formulada a su debido tiempo, de organizar una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de ambas regiones. Encargó a las instancias competentes que formulen una recomendación, especialmente respecto a la fecha eventual, la participación y el seguimiento. Tomando nota de las importantes expectativas manifestadas por los asociados latinoamericanos en cuanto a los progresos sustanciales que la citada cumbre debería permitir realizar en nuestras relaciones políticas y económicas, el Consejo resaltó la necesidad de una preparación adecuada a fin de que la cumbre permitiera lograr unos resultados concretos”. El vicepresidente de la Comisión Manuel Marín estimó que la cumbre podría celebrarse en el primer semestre de 1999.

El 17 de junio de 1997, el Consejo Europeo de Amsterdam institucionalizaba la convocatoria: “El Consejo Europeo aguarda con interés la celebración de una cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea con América Latina y el Caribe. Análogamente aguarda con interés una cumbre entre la Unión Europea y África. Estas reuniones deberían celebrarse no más tarde del año 2000. Concede importancia a que estas cumbres se preparen a fondo para garantizar que los resultados sean un éxito”.

Tanto en las reuniones con América Central (la XIV cumbre de San José tuvo lugar en San José, Costa Rica, el 10 y 11 de febrero de 1998), como con el Grupo de Río (la VIII reunión se celebró en Panamá el 11 y 12 de febrero de 1998), se hizo mención explícita a la convocatoria de la cumbre.

Finalmente, la Unión Europea y los países de Latinoamérica y el Caribe adoptaron una declaración pública, el 22 de septiembre de 1998, en la que anuncian conjuntamente la cumbre, que se celebrará los días 28 y 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro, con tres temas sobre la mesa: el diálogo político, las relaciones económicas y la cooperación (ver anexo).

### **III. El contexto: las relaciones eurolatinoamericanas**

#### **1. La perspectiva europea**

El impulso que los Quince han dado a la intensificación de relaciones con América Latina y el Caribe se ve ensombrecido por una batería de cuestiones que ocupan prioritariamente los asuntos europeos. La Agenda 2000 definía los objetivos a conseguir en cuanto a que la Unión tuviera políticas más eficaces y un marco financiero apropiado para desarrollarlas; sin embargo, hasta ahora los aplazamientos de las decisiones más importantes han marcado las reuniones del Consejo Europeo, incluido el celebrado en Viena el 11 y 12 de diciembre de 1998, donde se fija que en la reunión del Consejo Europeo de Bruselas, el 24 y 25 de marzo próximo, se deberá alcanzar un acuerdo global. Sin ánimo de ser exhaustivos, entre esos importantes asuntos cabe destacar los siguientes:

- La batalla financiera que enfrenta a diversos países, instituciones y grupos económicos entre sí, donde parece primar más el interés de cada uno que el interés común europeo, lo que ha hecho afirmar al presidente del Parlamento Europeo, José María Gil Robles, que los dirigentes europeos hacen suya la consigna de Margaret Thatcher: “quiero que me devuelvan mi dinero”. Desde la posición española, el secretario de Estado de Política Exterior y para la Unión Europea, Ramón de Miguel, daba su opinión sobre el tema: “Algunos quieren actuar como Robin Hood, pero al revés, quitar el dinero a los pobres para dárselo a los ricos”. Las perspectivas financieras para el período 2000-2006 incluyen asuntos cruciales para el futuro europeo como la continuidad del Fondo de Cohesión, la cofinanciación de la Política Agrícola Común, la reducción del gasto global o la supresión del porcentaje del IVA como recurso propio de la Unión y su sustitución por un porcentaje sobre el PIB.
- La reforma de las políticas e instituciones de la Unión: el sistema institucional, que refleja el complejo mundo del compromiso entre lo intergubernamental y lo comunitario, resulta ya ineficaz para una Unión con quince miembros y más aún con la nueva ampliación a la vista. En Amsterdam, los Quince miraron para otro lado al tratar la reforma institucional y está previsto que en las reuniones de Colonia y Helsinki se resuelva la difícil

cuestión. Como en ocasiones anteriores, la reforma institucional es previa a la incorporación de nuevos socios. Es innegable que al dejar Jacques Delors la presidencia de la Comisión Europea, se produce una ausencia de liderazgo desde las instituciones comunitarias que ha hecho mella en la capacidad para presentar propuestas que comprometieran a los gobiernos y a otras instituciones de los Quince.

- La ampliación: han comenzado las negociaciones de fondo con seis de los doce candidatos a la adhesión: Chipre, Hungría, Polonia, Estonia, República Checa y Eslovenia. Pero se preparan también las negociaciones con Rumania, Eslovaquia, Letonia, Lituania y Bulgaria. Lógicamente esas negociaciones están vinculadas tanto a los asuntos financieros como a la reforma institucional. Además, sigue pendiente la normalización de relaciones con Turquía. Dos aspectos resaltan en cuanto a su repercusión sobre el tema que tratamos: se reforzará el gasto agrícola y la futura Unión será menos latina que la actual.
- El Pacto de Estabilidad y Crecimiento y el Pacto por el Empleo sobre los que ha habido avances (crecimiento económico, baja inflación, descenso de los tipos de interés), pero en los que indudablemente lo que queda por hacer es mucho más de lo que se ha hecho hasta ahora.
- Las relaciones exteriores, que hay que considerar desde tres dimensiones: se refuerza la económica (el presidente del ECOFIN y del Banco Central Europeo serán la voz exterior del euro, iniciada la tercera fase de la UEM el 1 de enero de 1999), se debilita la política (¿ha hablado la Unión Europea con una sola voz con motivo del ataque de Estados Unidos contra Irak?), y se pone en marcha, de nuevo, una defensa europea, sobre la iniciativa franco-británica presentada en noviembre, que deberá decidir el grado de compatibilidad con la defensa atlántica y, por tanto, la mayor o menor distancia con respecto a las propuestas de Estados Unidos para la reforma de la Alianza Atlántica. Es significativo, sin embargo, que se haya celebrado el 4 de noviembre la primera reunión —de carácter informal— de los ministros de Defensa de los Quince.

El año 1999 aparece con novedades significativas que influirán decisivamente en la Unión del siglo XXI, como son, en primer lugar, la entrada en funcionamiento del euro desde el 1 de enero como moneda común de once de los quince países miembros, lo que reforzará el papel de la Unión en las relaciones económicas internacionales; como afirma el comisario Marín, “la ventaja para todos, no sólo para los europeos, es que con el euro se crearán un medio ambiente financiero más estable. El euro contribuirá a reducir la volatilidad en los mercados de cambio. Con el euro en la mano, la UE estará en mejores condiciones para contribuir a una gestión más sana de la globalización económica de forma que Europa podrá responder más eficazmente en caso de

debilidad financiera en alguna parte del mundo”, lo que sin duda parece un mensaje lanzado especialmente hacia América Latina.

Además hay que tener en cuenta la presidencia alemana durante el primer semestre, las elecciones al Parlamento Europeo en junio y la designación de los miembros de la nueva Comisión Europea. Sin duda la existencia de gobiernos socialdemócratas en casi todos los países de la Unión supone un cambio de rostro político, pero está por ver en qué medida se traslada también a la escena europea y cómo Europa se convierte en vínculo común o en elemento donde salten las discrepancias entre las políticas europeas de cada gobierno.

Sin duda, todos esos elementos anteriores inciden decisivamente en las relaciones con América Latina y el Caribe y repercutirán, quizá negativamente, en las deliberaciones previas, en la propia reunión y en las posibles acciones posteriores.

## **2. La perspectiva latinoamericana**

América Latina y el Caribe vive una etapa llena de profundas transformaciones en lo político y en lo económico, con la consolidación de los procesos de paz y democratización, crecimiento económico y revitalización de los procesos de integración. A pesar de todo, subsisten graves problemas, entre los que destaca la marginación y pobreza en la que vive buena parte de su población. La vulnerabilidad frente a crisis como la producida en Asia o la situación en Rusia hace que la economía latinoamericana se resienta negativamente. Los desastres sufridos a consecuencia de fenómenos como El Niño o el Mitch descubren la ausencia de medios para hacer frente a esas situaciones y para que sus repercusiones no alcancen dimensiones tan catastróficas como en la actualidad. Además, las desigualdades son la muestra más evidente de que las reformas emprendidas son la condición necesaria pero no suficiente para conseguir un auténtico desarrollo. Un reciente informe del Banco Interamericano de Desarrollo, *América Latina frente a la desigualdad*, subraya el hecho de que, “en promedio, los países de la región se ven afectados por la mayor desigualdad del mundo en materia de ingresos. Es cierto que existen países como Costa Rica, Jamaica y Uruguay donde la desigualdad es relativamente reducida en comparación con los estándares regionales. Pero la región también incluye los países con la mayor brecha de ingresos del mundo: en Brasil y Guatemala, el 10 por ciento superior de la población absorbe casi el 50 por ciento del ingreso nacional, mientras que el 50 por ciento inferior de la escala apenas gana algo más del 10 por ciento. Más importancia reviste el hecho de que el problema no muestra señales claras de mejoramiento. Las mejores mediciones de que disponemos indican que la distribución del ingreso

mejoró en los años setenta, registró un considerable deterioro en los ochenta y ha permanecido estancada en elevados niveles en los años noventa. Incluso estas variaciones son pequeñas en relación con el elevado nivel global de la desigualdad en los ingresos. En consecuencia, esta desigualdad parece ser un fenómeno perdurable y de raíces profundas. El estudio de la desigualdad de los ingresos en la región reviste importancia por razones políticas y económicas, ya que dicha desigualdad no sólo contribuye a los altos niveles de pobreza, sino a las tensiones sociales y a la indiferencia política”.

Frente a esas carencias de la economía latinoamericana, los procesos de integración están adquiriendo un nuevo dinamismo. Desde la práctica de un nuevo regionalismo, más flexible y pragmático en sus métodos que en etapas anteriores, observamos una adaptación de organizaciones creadas hace décadas (la Comunidad Andina, el Sistema de Integración Centroamericana), y la creación de nuevos procesos, entre los que destaca el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el Mercado Común del Sur (Mercosur). También la Organización de Estados Americanos, que cumple en 1998 su 50 aniversario, ha adaptado su agenda —más que su estructura y funcionamiento— a los retos del siglo XXI; destaca, en este sentido, el Compromiso de Lima, aprobado el 2 de junio de 1997, titulado “Hacia una cultura de paz y desarrollo en las Américas”.

Las altas tasas de crecimiento económico han hecho a la región latinoamericana muy atractiva para los inversores y ha reavivado el interés por mejorar las relaciones comerciales por parte de Estados Unidos y de la Unión Europea. Es obvio que Estados Unidos ha tomado la iniciativa en una región con la que comparte muchos vínculos y, a pesar de las reticencias que pueda haber por las intervenciones estadounidenses de todo tipo en los asuntos latinoamericanos, sus propuestas para crear una zona de libre comercio que una el Continente desde Alaska a Tierra del Fuego han sido apoyadas por sus vecinos, como se ha visto en los dos Cumbres de las Américas celebradas hasta el momento, la primera en Miami en diciembre de 1994 y la segunda en Santiago de Chile en abril de 1998, con la presencia de todos los países americanos a excepción de Cuba. El Área de Libre Comercio de las Américas reuniría a todos los países americanos comprometidos con la democracia y el mercado. Dos obstáculos parecen ensombrecer la iniciativa estadounidense: por un lado, la incapacidad del presidente Clinton para obtener del Congreso el mecanismo de vía rápida (*fast track*) para negociar acuerdos comerciales y, por otro, el papel de Mercosur —desde el liderazgo brasileño— para constituirse en el punto de partida de una zona de libre comercio en América del Sur.

También Mercosur se está convirtiendo no sólo en un espacio de integración económica, con todas las dificultades propias de un proceso como éste, sino que está caminando hacia la consolidación de un espacio político democrático, con la inclusión de la "cláusula democrática" como requisito de pertenencia a la organización (tal como queda recogido en el Protocolo de Ushuaia de 24 de julio de 1998, sobre Compromiso Democrático en el Mercosur, al que se añaden Bolivia y Chile) y una zona de paz, libre de armas de destrucción masiva. Su peso internacional, tanto en la propia América como en el escenario internacional, es cada vez mayor.

Lo que parece cierto es que América Latina y el Caribe tiene un mayor protagonismo en la escena internacional y, al mismo tiempo, vive una etapa de revitalización de los procesos de integración, que se perciben como la forma más idónea para dar respuestas no sólo a problemas internos, sino al mismo tiempo a los que plantea su inserción en la economía mundial. Así lo afirma Carlos J. Moneta, secretario permanente del SELA: "La promoción de los intereses regionales en el contexto mundial requiere de una visión de conjunto sobre los intereses de América Latina que sea capaz de dar forma a posiciones claras y coherentes en los diferentes ámbitos de negociación y ante los diversos interlocutores. Los diferentes grupos de integración han permitido avanzar a nivel subregional en esta dirección. Sobre esa base resulta necesario conjugar las ópticas subregionales y nacionales de manera de avanzar hacia el objetivo compartido de la integración de América Latina y el Caribe y hacer valer los puntos de vista de la región en la economía mundial en campos como, por ejemplo, el diseño de una 'nueva arquitectura' del sistema financiero internacional".

La dimensión externa de América Latina y el Caribe tiene como punto neurálgico su participación en el Área de Libre Comercio de las Américas, pero como opciones que equilibran su inclusión en un bloque liderado por Estados Unidos, sus relaciones con la Unión Europea y una relación económica cada vez mayor con el área Asia-Pacífico.

Aunque se constatan rápidos avances en los procesos de integración, no hay que olvidar que la región no ha alcanzado todavía una adecuada cohesión ni una necesaria coordinación en su proyección exterior, lo cual debilita su posición negociadora frente a otros actores que siendo más poderosos actúan, con matices, desde una política común.

### **3. Las relaciones eurolatinoamericanas**

Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina han sufrido un cambio espectacular en las dos últimas décadas, si tenemos en cuenta que con anterioridad eran prácticamente inexistentes. Que duda cabe de que la Unión

Europea tiene otras áreas prioritarias en sus relaciones exteriores, como el grupo de países de África, Caribe y Pacífico signatarios del Convenio de Lomé —con quienes comenzó el 30 de septiembre de 1998 las negociaciones para la sustitución de Lomé IV en el año 2000—, el Mediterráneo o los países de Europa Central y Oriental, pero la situación política y económica en América Latina ha motivado un interés creciente por parte de los países europeos y por la propia Unión.

La intensa dinámica integracionista que vive América Latina y el Caribe, su relevancia económica y un mayor protagonismo internacional, han obligado a la Unión Europea a revisar sus formas de relación y a reconocer la unidad y diversidad de la región para incrementar el grado de interlocución. En la práctica mantiene un diálogo regional con el Grupo de Río, junto a interlocutores subregionales como Centroamérica, la Comunidad Andina o Mercosur y al que existe en casos individuales como los de México, Chile y Cuba. Más recientemente los países del CARICOM participan también activamente, desde la particularidad de su pertenencia al Convenio de Lomé, ahora en revisión.

Esa nueva relación se ha traducido en la institucionalización del diálogo político con los principales interlocutores latinoamericanos: con América Central por medio de las Cumbres de San José (la XIV, como vimos, celebrada en San José los días 10 y 11 de febrero de 1998), con el Grupo de Río (la VIII en Panamá, los días 11 y 12 de febrero de 1998), con la Comunidad Andina y con Mercosur. Junto al diálogo político las relaciones comerciales constituyen el motivo de los llamados acuerdos de cuarta generación, entre los que destacan los suscritos con Mercosur (Acuerdo Marco Interregional de Cooperación, el 15 de diciembre de 1995), con Chile (Acuerdo Marco de Cooperación, el 21 de junio de 1996), y con México (Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación, el 8 de diciembre de 1997, completado con el Acuerdo Interino de Comercio y Temáticas Relaciones, firmado el 11 de junio de 1998).

En el caso de Mercosur, la Cumbre de Río podría ser la ocasión para iniciar las negociaciones que conducirían a la creación de una zona de libre comercio. La futura negociación ha generado una agria polémica entre varios países miembros y, sobre todo, en el seno de la Comisión que presentó el mandato de negociación, el 22 de julio de 1998, con el voto en contra de cuatro comisarios (entre otros el presidente, Jacques Santer, y el responsable de Agricultura, Franz Fischler). Además, con motivo de la Cumbre, aunque al margen de ella, se celebrará en Río la primera reunión de presidentes y jefes de Estado UE-Mercosur, lo que sin duda dará un nuevo impulso a la relación birregional. Otro hecho importante, como señala el Informe de IRELA sobre la asociación

UE-Mercosur, es que “tendría objetivos más ambiciosos que un acuerdo de libre comercio: prevé un intercambio en materia de integración, cooperación económica y de desarrollo, así como la coordinación en temas políticos y de seguridad. En este sentido, el presidente del PE, José María Gil Robles, subrayó durante su visita a Argentina, Chile y Uruguay, en junio de 1998, que ‘la UE le ofrece al Mercosur algo más que el ALCA: además del intercambio comercial le ofrece una convivencia política y social’. Frente al ALCA, una asociación UE-Mercosur ofrecería otras ventajas comparativas. Así, consolidaría una relación privilegiada con la UE, mientras que en el caso del ALCA, el MERCOSUR sería sólo un actor más, sin una relación especial con EE.UU.”.

Desde las instancias comunitarias se ha prestado especial atención a América Latina. Así, el Consejo Europeo trató estos asuntos en sus reuniones de Lisboa (26 y 27 de junio de 1992), Corfú (24 y 25 de junio de 1994) y Essen (9 y 10 de diciembre de 1994). Previo a este último, se había adoptado el “Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe”, aprobado por el Consejo el 31 de octubre de 1994, donde se manifiesta que “el fomento del comercio y las inversiones seguirá siendo la piedra angular de las relaciones con nuestros asociados de América Latina y el Caribe. Acogemos calurosamente el éxito de la Ronda Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio. Abogamos por un aumento dinámico de los intercambios comerciales entre Europa y los mercados emergentes en América Latina, especialmente mediante la rápida aplicación de reducciones arancelarias y la supresión de los obstáculos comerciales”. Mensaje mucho más importante si tenemos en cuenta que se pronuncia días antes de la celebración en Miami de la primera Cumbre de las Américas. El Consejo Europeo celebrado en Madrid, el 15 y 16 de diciembre de 1995, aportó la novedad de afirmar de forma explícita que el desarrollo económico deberá estar vinculado al progreso social.

La Comisión presentó sus propuestas, el 23 de octubre de 1995 mediante el documento “Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000”. El texto de la Comisión plantea la profundización de las relaciones eurolatinoamericanas desde una triple dimensión: el estrechamiento de los vínculos políticos, el refuerzo de la integración económica y de libre comercio, y la concentración de la cooperación en torno a ejes prioritarios. Se tiene en cuenta, como punto de partida, la heterogeneidad de América Latina y su propio proceso de integración, por lo que se pone el énfasis en el concepto de regionalismo abierto para trabajar tanto a nivel regional como bilateral.

El Parlamento Europeo se pronunció sobre la propuesta de la Comisión, mediante una Resolución adoptada el 16 de enero de 1997, en la que muestra

sus críticas (“considera que las propuestas de la Comisión son imprecisas y escasamente innovadoras”) y sus alternativas a ese texto, en particular en cuatro ámbitos: política exterior y de seguridad común y diálogo político; comercio e integración; cooperación; y seguridad y defensa. Las iniciativas del Parlamento van mucho más allá de las propuestas de la Comisión y, sobre todo, de las decisiones del Consejo.

#### **IV. La agenda de la Cumbre**

La Cumbre se convoca en un contexto importante, bajo el protagonismo de los dos países con mayor peso específico en Europa y América Latina. Se realizará durante la presidencia alemana y con Brasil como país anfitrión, lo que sin duda realizará la propia reunión y concederá más confianza con respecto a los resultados a alcanzar.

Está previsto que se adopte una Declaración Política y un Plan de Acción, que dé contenido a los objetivos que se han fijado de común acuerdo: reforzar la cooperación política a todos los niveles, dar un nuevo impulso al desarrollo y la diversificación del comercio, y establecer las bases para una cooperación dinámica especialmente en los ámbitos cultural, educativo y humano.

En los preparativos de la cumbre intervienen dos organismos especializados representativos de ambas regiones: el Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y el Instituto de Relaciones Euro-Latinoamericanas (IRELA).

En la Conferencia organizada por IRELA en Viena, los días 14 y 15 de septiembre de 1998 (ver bibliografía), un grupo de especialistas de ambas regiones trató los posibles temas a incluir en la agenda de la cumbre, sobre la base de los tres asuntos centrales:

- Diálogo político: cooperación en foros internacionales como Naciones Unidas, FMI, Banco Mundial o la OMC; ampliar la concertación en materia de lucha contra la droga, el crimen organizado, el terrorismo internacional, desde el principio de corresponsabilidad; continuar el diálogo en materia de seguridad, iniciado ya entre la UE y el Grupo de Río.
- Cooperación económica y comercial: crisis financiera internacional y sus efectos sobre las relaciones birregionales; preparación de la ronda de negociaciones agrícolas en el marco de la OMC; apoyo de la UE a las reformas económicas en América Latina y Caribe; análisis

y promoción de los flujos de comercio e inversión entre las dos regiones; reforma del Convenio de Lomé y sus consecuencias para América Latina y Caribe.

- Cooperación social y cultural: diseño de nuevas iniciativas y prioridades de la cooperación económica y para el desarrollo; mayor compromiso en la lucha contra la pobreza; incremento del intercambio académico y científico-técnico entre ambas regiones; nuevas iniciativas y propuestas en la cooperación cultural; fomentar la cooperación en la esfera social, con especial énfasis en el debate sobre el papel del Estado en la regulación social.

Desde la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano se ha definido la potencialidad de las relaciones entre ambas regiones en función del avance que la Cumbre decida sobre cuatro temas:

- La definición de los contenidos que deberían caracterizar la alianza estratégica, fundamentada en un criterio de “beneficio mutuo”, que implica el reemplazo progresivo del criterio más tradicional de la ayuda por el de los intereses comunes, asentados sobre la base de una reciprocidad que no deje de considerar y dar solución a las diferencias estructurales, que menguaban en el largo plazo la relación entre socios.
- La adopción de criterios y políticas solidarias que contribuyan a enfrentar la actual crisis mundial y situar la relación birregional en el nuevo siglo.
- La necesidad de concretar los compromisos políticos que se adopten en programas de acción, cuya continuidad y seguimiento se encomienden, por razones prácticas, a los “diálogos birregionales” existentes.
- La disposición para situar la profundización de las relaciones birregionales en concordancia con los avances y desarrollos que se puedan alcanzar en foros y organismos multilaterales.

Para Juan Mario Vacchino, la cumbre hay que colocarla en el marco de unas relaciones birregionales de contenido más profundo: “En esta perspectiva estructural y de largo plazo es necesario situar la profundización de las relaciones birregionales entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe; se trata de identificar cómo y a través de qué acuerdos y mecanismos se puede contribuir a gobernar el proceso de globalización y asegurar a las regiones participantes una adecuada y perdurable participación en el nuevo orden internacional. Complementariamente, como parte de este esfuerzo, parece necesario propiciar la adopción de acuerdos que establezcan reglas aceptables para regir las relaciones entre las dos regiones”.

## V. La agenda oculta

Nadie va a estar interesado en empañar el magno acontecimiento que supone reunir a los jefes de Estados y de Gobierno de ambas regiones, pero sin duda alguna hay una serie de cuestiones sobre las que el diálogo y la negociación se presentan difíciles; son las que forman parte de la agenda oculta, no tanto porque se vayan a ignorar sino porque dependen de variables que no se limitan sólo al interés común de ambas partes.

Sin duda alguna el tema agrícola será la cuestión más candente de las relaciones bilaterales, aunque no figure expresamente mencionada en la agenda de la Cumbre. En el Informe de IRELA sobre "El comercio entre la Unión Europea y América Latina", se subraya que "desde una perspectiva más general, el tema agrícola será la clave para la UE respecto de las posibilidades de avanzar en el comercio birregional no sólo con Chile, sino en términos más globales. Si los países de la UE no logran acordar mecanismos para reformar la PAC de manera que permitan abrir, aunque sea gradualmente, sus mercados agrícolas a América Latina en los próximos años, las posibilidades de reducir el déficit comercial de América Latina con Europa aparece, por así decirlo, más cierta. En este contexto, las positivas declaraciones de altos funcionarios y políticos europeos respecto de su interés por incrementar y mejorar las relaciones comerciales con América Latina se verán probablemente destinadas a ser papel mojado".

Como mencionábamos con anterioridad, la cuestión agrícola ya estuvo presente en el inicio de negociaciones para crear una zona de libre comercio con Mercosur y Chile. El problema, además, hay que situarlo en una doble dimensión: desde la propia Unión Europea (con las divergencias en la Comisión y con países, Francia especialmente, que se opusieron a su inclusión) y desde el comercio birregional. Francia pretende no iniciar nuevas negociaciones comerciales hasta la aplicación de la Agenda 2000 y el comienzo de las nuevas negociaciones multilaterales de la Organización Mundial del Comercio.

Desde el SELA se han señalado los obstáculos en el camino de las relaciones comerciales: "Las actuales tendencias del intercambio birregional no favorecen el comercio latinoamericano, pues aumentan el desequilibrio comercial birregional, con preocupante pérdida de importancia relativa de mercados para las exportaciones de ALC, por lo que deberían hacerse esfuerzos adicionales para incrementar y diversificar dichas exportaciones a fin de lograr una equilibrada expansión del comercio birregional. En este sentido, correspondería impulsar el diálogo birregional sobre bases concretas que permitan una relación mutuamente beneficiosa, comenzando por la revisión y corrección de

las políticas e instrumentos que limitan el acceso a los mercados europeos". En todo caso, hasta ahora las respuestas europeas son muchísimo más lentas que las demandas latinoamericanas, al fin y al cabo la Unión Europea y América Latina y Caribe son cada vez más socios políticos, pero también cada vez más competidores económicos.

Los progresos en las relaciones políticas han sido espectaculares desde la última década, dada la evolución que ha vivido buena parte de América Latina en esos años. Sin embargo, que existan sistemas políticos democráticos no significa que, automáticamente, los ciudadanos se beneficien de todas sus posibles virtudes. Y aunque el bienestar sea una tarea gradualmente realizable desde las instancias más próximas a las personas, qué duda cabe de que aquí también tiene su papel la dimensión exterior y, en este caso, las relaciones eurolatinoamericanas. Se han dado ya pasos, pero de alcance mínimo. Sería, por tanto, necesario dinamizar y reforzar el papel de las instituciones políticas bilaterales, en especial las que vinculan a los parlamentos de las instancias regionales, como la Conferencia Interparlamentaria Unión Europea-América Latina, cuya XIV reunión se celebrará del 15 al 19 de marzo de 1999. Por otro lado, deberían intensificarse las políticas que promuevan el acercamiento entre los ciudadanos de ambas regiones, especialmente el ámbito educativo y cultural, de forma que tengan su propio protagonismo en las acciones exteriores comunes. En este sentido, los interlocutores más próximos a los ciudadanos, las organizaciones no gubernamentales, deberán contar con un marco más propicio para el desarrollo de sus actividades.

Como ha manifestado la Secretaría Permanente del SELA, la diplomacia gubernamental deberá ser complementada por una diplomacia académica, empresarial y parlamentaria.

El "caso Pinochet" ha mostrado lo relativamente fácil que es poner a parte de la sociedad y de la opinión pública en contra de las buenas relaciones entre Chile y España y Gran Bretaña, y, por extensión, entre latinoamericanos y europeos, y evidencia que, a pesar de toda la retórica acerca de los valores políticos y los compromisos democráticos comunes, se puede percibir a los europeos como una especie de nuevos colonizadores, que utilizan ahora un arma política (la defensa de los derechos humanos desde su dimensión universal) para entrometerse en los asuntos internos de sus países, poniendo en cuestión su administración de justicia y su soberanía.

Por otro lado, hay que tener presente que el diálogo birregional se completa con el triángulo que incorpora a Estados Unidos, cuyo papel no cabe ignorar ni tampoco exagerar. En la agenda trasatlántica Unión Europea-Estados Unidos

es constante la presencia de los asuntos latinoamericanos, sobre todo los polémicos como la cuestión de Cuba, donde hay posiciones comunes (fomentar la democracia en la isla), pero también divergencias (aplicación de la Ley Helms-Burton). Las tensiones comerciales tienen su exponente en la llamada “guerra del plátano”, en la que la Administración de Estados Unidos —sin duda con la presión de las grandes exportadoras de banano en América Latina— cuenta con varios países latinoamericanos como aliados (Ecuador, Guatemala, Honduras, México y Panamá). América Latina no debe convertirse en un mercado que se disputan dos colosos económicos, sino que la Unión Europea debe hacer valer, como manifestaba el presidente del Parlamento Europeo, los principios sobre los que se asienta, que no se basan sólo en lo económico, sino que incluye de forma esencial en lo político y lo social.

## VI. Posibles escenarios

Con las incertidumbres y desconfianzas que generan las grandes reuniones internacionales (cuanto más grandes menos resultados, podríamos decir), el buen clima de las relaciones eurolatinoamericanas y la voluntad expresada unánimemente en torno a su convocatoria, hacen presagiar que la primera cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe cumplirá con las expectativas planteadas. Sin duda el éxito diplomático está garantizado y el solo hecho del diálogo político común invoca el optimismo.

A los presentes en la cumbre les corresponderá definir las reglas del juego de una asociación, basada en una comunidad de valores e intereses recíprocos, que supere los estadios anteriores de ayuda y de cooperación económica.

A la Unión Europea (y a los Estados miembros) le cabe la responsabilidad de hacer valer su papel no sólo como superpotencia económica, sino como socio que practica hacia el exterior los principios que constituyen su misma naturaleza interna, como la solidaridad y la cooperación.

España, con Portugal, tiene una importancia especial. Conseguida la reunión —lo que ya representa un éxito—, debe intentar que la cumbre tenga el mayor contenido posible y, sobre todo, garantizar que se cumplan con los resultados previstos. Como ya conocemos, lo importante de estas cumbres es lo que pasa a partir del día de su finalización; es aquí donde la administración española y la europea deben asegurar que lo comprometido pase a ser realidad, en beneficio de la intensificación y profundización de las relaciones birregionales.

El Gobierno español tiene guías para caminar por el camino correcto, como la que le señaló el Congreso de los Diputados al adoptar una proposición no de ley relativa a las Cumbres Iberoamericanas, en la que se le insta a “señalar que la apertura económica, la libertad de comercio, la lucha contra la pobreza y el desarrollo económico y social sostenido y sostenible son elementos clave de los procesos de modernización que han protagonizado las naciones iberoamericanas y la base sobre la que es posible sustentar la consolidación y afirmación de las instituciones democráticas en Iberoamérica” (BOCG/C, Serie D, núm. 107, de 26 de febrero de 1997).

En esa tarea, al Gobierno deben acompañarle aquellos actores más directamente implicados en una mayor y mejor relación con América Latina. De esta manera, la cumbre se convertirá no en algo para recordar, sino en el comienzo —desde unos antecedentes sólidos— de una alianza estratégica para el siglo XXI.

## **Anexo**

### **Declaración Pública de la Unión Europea y los países de Latinoamérica y el Caribe**

Nueva York, 22 de septiembre de 1998

La Unión Europea y los países de Latinoamérica y el Caribe se complacen en anunciar la celebración de una Cumbre conjunta de jefes de Estado y de Gobierno que se celebrará los días 28 y 29 de junio de 1999 en Río de Janeiro.

La Cumbre reflejará sus intereses estratégicos comunes en una nueva asociación mediante un avance cualitativo en el diálogo político, las relaciones económicas y la cooperación entre Latinoamérica, el Caribe y la Unión Europea.

El orden del día de la Cumbre se refiere a tres conjuntos básicos de temas: el diálogo político, los asuntos económicos y comerciales y los asuntos culturales, educativos y humanos. Estos temas se tratarán mediante una puesta en común de experiencias, consultas y a través del refuerzo de la cooperación existente y la definición de nuevos ámbitos de cooperación posibles.

En la Cumbre se tratará de alcanzar objetivos comunes ambiciosos como es:

—Reforzar el diálogo político con la intención de reafirmar los valores comunes y hacer frente a las exigencias del próximo siglo en ambas regiones,

- como la consolidación de la democracia, la promoción de los derechos humanos, el fortalecimiento de las instituciones multilaterales, las medidas de apoyo a la seguridad y de refuerzo de la confianza, el desarrollo sostenible, la integración regional, la lucha contra las drogas, la delincuencia organizada, el terrorismo y el tráfico de armas, con el objetivo de construir una comunidad mundial más equilibrada, pacífica y cooperativa.
- Dar un nuevo impulso al desarrollo y la diversificación del comercio, teniendo en cuenta las negociaciones multilaterales y bilaterales en curso para la liberalización del comercio y reafirmar el compromiso con los foros existentes, promover condiciones favorables a las inversiones y a la diversificación del comercio y, en particular, fortalecer el sistema de comercio multilateral. La Cumbre representará también una oportunidad para mantener un cambio de impresiones sobre asuntos de interés común en relación con la situación económica y financiera internacional, con la finalidad de promover la estabilidad como condición primera del desarrollo económico mundial.
  - Establecer las bases de una cooperación dinámica con perspectivas de futuro en las esferas cultural, educativa y humana. Se prestará especial atención a los asuntos relacionados con el progreso de la igualdad entre sexos en todos los ámbitos.

## Bibliografía

- ARENAL, Celestino del: "Los Acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 1, 1997, pp. 111-138.
- IRELA: *Expectativas y perspectivas de la primera cumbre UE-América Latina-Caribe*. Informe de Conferencia núm. 2/98.
- IRELA: *Preparando la asociación UE-Mercosur*, INF-98/4-MER, 20 de noviembre de 1998.
- IRELA: *El comercio entre la Unión Europea y América Latina: evolución reciente y problemas pendientes*, INF-98/7-COM, 23 de noviembre de 1998.
- MARÍN, Manuel: "La política de la UE hacia los países en vías de desarrollo de Asia, América Latina y el Mediterráneo", *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 2, 1998, pp. 7-17.
- MARÍN, Manuel: "El regionalismo abierto, un enfoque positivo", *Mercosur*, núm. 29, octubre 1998, p. 23.
- MONETA, Carlos J.: Intervención del Secretario Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA), Embajador Carlos J. Moneta, en el Panel de Alto Nivel sobre "La Dinámica de las Relaciones Externas de América Latina", 2 de diciembre de 1998.
- SANAHUJA, José Antonio: *México y la Unión Europea. ¿hacia un nuevo modelo de relación?*, Madrid, Instituto Complutense de Estudios Internacionales, 1997.
- SELA (Secretaría Permanente): "Reencuentro de dos mundos: la Cumbre Europa-América Latina de 1999", *Revista Capítulos* ("Globalización y relaciones externas de América Latina y el Caribe"), núm. 53, enero-junio 1998.
- SELA: *Reflexiones de la Secretaría Permanente sobre la Dinámica de las Relaciones Externas de América Latina y el Caribe* (SP/CL/XXIV.O/DT núm. 9), noviembre 1998.
- VACCHINO, Juan Mario: "Reflexiones acerca de la Cumbre de Fin de Siglo entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe", ponencia presentada en la Conferencia "Perspectivas para la Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe", Viena, 14 y 15 de septiembre de 1998.