

DE RÍO A MADRID: ¿HACIA UNA «ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA» ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA?

From Rio to Madrid: towards a «strategic association» between the European Union and Latin America?

Luis Norberto GONZÁLEZ ALONSO

Universidad de Salamanca

✉ luno@usal.es

BIBLID [1130-2887 (2002) 31, 63-93]

Fecha de recepción: mayo de 2002

Fecha de aceptación y versión final: julio de 2002

RESUMEN: El esquema tradicional de relaciones entre la Unión Europea y América Latina experimentó una notable transformación a lo largo de los años noventa, que culminó con la formulación en la Cumbre de Río de un ambicioso proyecto de «asociación estratégica» entre ambas regiones. La celebración en Madrid de una segunda cumbre birregional en mayo de 2002 con motivo del semestre de Presidencia española del Consejo de la UE constituye un buen momento para reflexionar acerca del significado y alcance de esta alianza, del grado de desarrollo que ha conocido a lo largo de los tres últimos años así como de sus perspectivas de futuro. A ello está dedicado el presente estudio, en el que se aborda el análisis de las cuestiones mencionadas desde una perspectiva esencialmente europea. En este sentido, puede afirmarse que durante su etapa inicial el proyecto de «asociación estratégica» se ha caracterizado por su escaso dinamismo así como por las profundas asimetrías que se constatan en su seno, tanto entre los Estados o subgrupos de Estados participantes en el mismo como entre los distintos ámbitos materiales de la asociación: político, económico y de cooperación.

Palabras clave: América Latina, «asociación estratégica», cooperación, diálogo político, libre comercio, Unión Europea.

ABSTRACT: The traditional pattern of relationship between the European Union and Latin America underwent a striking transformation in the 90's, which culminated at the Rio Summit with the formulation of an ambitious project of «strategic association»

between the two regions. A second biregional summit was held in Madrid in May 2002 on the occasion of the Spain's holding the Presidency of the EU Council. This represented a good opportunity to reflect on the significance and reach of this alliance, on the level of development there has been over the past three years, and on future prospects. This report addresses these points and approaches the analysis of the above questions from an essentially European perspective. Hence it can be affirmed that during its initial stage the «strategic association» project was characterized by its lack of dynamism and by the severe inequalities existing at its core, both between countries or subgroups of participating countries and also between different material aspects of the association: political, economic and co-operative.

Key words: Latin America, «strategic association», cooperation, political dialogue, free trade, European Union.

I. INTRODUCCIÓN

La celebración en Madrid, los días 17 y 18 de mayo de 2002, de la segunda Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Europea (UE) ofrece una magnífica oportunidad para revisar el estado de las relaciones birregionales tras una década de profundas transformaciones, que concluyó con la formulación de un ambicioso proyecto de «asociación estratégica» entre ambos grupos de Estados.

Este objetivo, que fue abriéndose paso en la agenda exterior de la UE durante la segunda mitad de los años noventa, quedó formalmente definido, aunque en términos muy vagos, en la Declaración final de la primera de estas cumbres, que tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1999¹. El escaso dinamismo que desde entonces ha conocido este proceso, unido a la falta de concreción de sus documentos fundacionales, confería un enorme atractivo a la cita de Madrid, que además pasó a convertirse de inmediato en una de las prioridades del Gobierno español para su semestre de Presidencia del Consejo de la Unión Europea, al menos por lo que a la acción exterior se refiere².

Parece, pues, éste un buen momento para reflexionar acerca del contenido y alcance de la noción de «asociación estratégica» aplicada a las relaciones con los países de América Latina, del auténtico significado de este proyecto, más allá de las connotaciones que el concepto de «asociación» presenta en el marco de la acción exterior comunitaria, así como de sus limitaciones, que hoy por hoy son muchas. A tal fin, conviene recordar en primer término, siquiera sea brevemente, los rasgos fundamentales

1. El texto de la *Declaración de Río de Janeiro*, adoptado el 29 de junio de 1999, puede consultarse en *Boletín de la UE*, n.º 6-1999, pp. 159 y ss. Junto a él se aprobó un segundo documento denominado *Prioridades para la Acción*.

2. *Más Europa. Programa de la Presidencia Española de la Unión Europea*, p. 16 (texto disponible en <http://www.eu2002.es>).

que han caracterizado las relaciones birregionales a lo largo de las últimas décadas, para centrarnos a continuación en el análisis del proyecto de «asociación estratégica», tomando como referente obligado la celebración de las dos cumbres. Y ello, no tanto por la trascendencia de sus debates y de las decisiones adoptadas en su seno, como por el efecto dinamizador que ambas reuniones han ejercido sobre el desarrollo del proceso (Antón Cortés, 2001: 35).

Es preciso matizar en todo caso, y antes de abordar el estudio de las cuestiones planteadas, que el objeto del presente trabajo se circunscribe únicamente a las relaciones UE-América Latina. Razones políticas evidentes aconsejaron la adopción de un formato ampliado, que también incluye a los países del Caribe, para este ejercicio de diálogo político al máximo nivel³. Pero, en realidad, el enfoque de la «asociación estratégica» obedece claramente a la voluntad europea de fortalecer sus vínculos políticos, económicos y en el terreno de la cooperación con América Latina. No en vano, todos los Estados del Caribe, a excepción de Cuba, se encuentran ya asociados en sentido técnico-jurídico a la UE desde mediados de los años setenta, primero en virtud de los sucesivos Convenios de Lomé y, en la actualidad, a través del Acuerdo de Cotonú, que en el año 2000 sustituyó a los anteriores⁴. Resulta evidente que para ellos este nuevo proyecto, aunque sugerente, representa un escaso valor añadido respecto de la posición de la que ya disfrutaban en sus relaciones con la UE por su pertenencia al grupo de los países ACP (África, Caribe y Pacífico).

II. AMÉRICA LATINA, TAN CERCA Y TAN LEJOS DEL PROCESO DE INTEGRACIÓN EUROPEA: VEINTE AÑOS DE RELACIONES BIRREGIONALES

Hasta bien entrada la década de los años noventa, los países de América Latina no consiguieron superar la posición absolutamente marginal a la que se vieron relegados en el diseño original de la acción exterior comunitaria. No es éste el momento ni el lugar adecuado para profundizar en las causas de esta suerte de «negligencia benigna» en la que durante tanto tiempo vivieron instaladas las relaciones birregionales (Grandi y Schutt, 1998: 35), sin duda atemperada por los estrechos vínculos que nunca han

3. Con independencia de a quién se atribuya la paternidad de estas cumbres (España o Francia), lo cierto es que el hecho de incluir a los países del Caribe otorgó un mayor atractivo a la iniciativa, sobre todo para ciertos Estados miembros de la UE que con toda seguridad se habrían mostrado menos entusiastas si la convocatoria se hubiese limitado a América Latina. Sobre estas cuestiones, vid. J. A. SOTILLO LORENZO. La Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe: ¿fin de trayecto o punto de partida? *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1998, n.º 3, pp. 48 y ss.

4. En la medida en que el fundamento jurídico de todos estos acuerdos ha sido siempre el artículo 310 (antiguo art. 238) del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, que alude específicamente a la posibilidad de establecer relaciones convencionales de asociación con terceros países y organizaciones internacionales.

dejado de existir entre las sociedades de ambas orillas del Atlántico. Pero, lo cierto es que el conjunto de Estados latinoamericanos compartió inicialmente con la inmensa mayoría del continente asiático el dudoso privilegio de integrar la categoría de países en desarrollo no asociados al proceso de integración europea⁵.

Como es bien sabido, este estatuto suponía, y supone todavía para algunos de los países afectados, un esquema de relaciones con la UE bastante rudimentario, al menos si se compara con el diseñado para el círculo más próximo de países en desarrollo: a saber, los ACP y los de la ribera sur del Mediterráneo. En efecto, un modelo de relación convencional muy genérico y escasamente institucionalizado a través de los denominados «acuerdos marco de cooperación»; la ausencia de previsibilidad y contractualidad de los compromisos financieros destinados a sostener las acciones en el campo de la cooperación, amén de su carácter residual respecto de la dotación del Fondo Europeo de Desarrollo o de los protocolos financieros mediterráneos; y un acceso al mercado comunitario escasamente ventajoso en función del sistema de preferencias arancelarias generalizadas (SPG), han constituido durante más de veinte años los elementos fundamentales de la política europea hacia América Latina.

La incuestionable evolución experimentada por todos estos instrumentos a lo largo del período de tiempo mencionado permitió, sin duda, a este grupo de países desmarcarse de los asiáticos en ese particular cajón de sastre en el que ambos quedaron inicialmente englobados. Pero no salir de él; es decir, ascender dentro de la estricta estructura piramidal que siempre ha caracterizado las relaciones de la UE con el mundo en desarrollo. Tampoco fue posible, por otro lado y pese al gradual perfeccionamiento de los mecanismos de cooperación, corregir las profundas paradojas o contradicciones en las que también han vivido tradicionalmente instaladas las relaciones birregionales. En torno a estas dos ideas fundamentales gira el repaso general del desarrollo de estas relaciones que sigue a continuación.

La permeabilidad al cambio de la cooperación entre la UE y América Latina encuentra su expresión más notable en las sucesivas generaciones de acuerdos que le han servido de soporte jurídico. Los primeros de carácter meramente comercial y con una modestísima estructura institucional, que fueron concluidos con Argentina (1971), Uruguay (1973), Brasil (1974) y México (1975), y que apenas supusieron el reconocimiento recíproco del trato de la nación más favorecida. Una segunda generación, ya de acuerdos marco de cooperación, cuyo contenido era lógicamente más ambicioso y que marcó sobre todo el inicio de las relaciones convencionales de la Comunidad con los procesos de integración andino y centroamericano⁶. En fin, un

5. Posteriormente, esta denominación un tanto peyorativa habría de ser sustituida en el argot comunitario por la más aséptica de «países en vías de desarrollo de América Latina y Asia» (PVDALA). En el año 1989, con motivo de la negociación del cuarto Convenio de Lomé y bajo la presión del Gobierno español, República Dominicana se convirtió en el único país latinoamericano que hasta la fecha ha pasado a formar parte del grupo de los ACP, abandonando así su condición de «no asociado».

6. En efecto, la Comunidad Europea concluyó acuerdos de este tipo, además de con Brasil (1980), con los Estados miembros del entonces Pacto Andino (1983) y del Sistema de Integración Centroamericano (1985).

tercer grupo de acuerdos en los albores de la década de los noventa⁷, con los que se enriquece notablemente el vínculo entre ambas regiones al hacerlo descansar de forma explícita sobre los valores compartidos de la democracia y el respeto de los derechos humanos, además de introducir, como novedad fundamental, mecanismos de «cooperación avanzada» en determinados sectores (Del Arenal, 1997: 124).

Aunque la evolución del marco convencional no termina aquí, éste es el último estadio al que hasta ahora ha accedido el conjunto de países latinoamericanos en sus relaciones con la UE. Más adelante veremos cómo algunos de ellos (México, Chile y los integrantes del MERCOSUR) han franqueado ya el umbral de una nueva generación de acuerdos, la cuarta, que constituye uno de los elementos fundamentales del proyecto de «asociación estratégica».

Cambios no menos significativos se produjeron igualmente durante este período en lo que atañe a la financiación de la cooperación entre ambas regiones. En efecto, los recursos del presupuesto comunitario destinados a financiar programas y proyectos de desarrollo en América Latina se incrementaron espectacularmente en la segunda mitad de los años ochenta, para alcanzar su cota máxima a mediados de los noventa con un volumen anual próximo a los 500 millones de euros⁸.

Pero no sólo en términos cuantitativos, también desde un punto de vista cualitativo se verificaron notables avances en este terreno. Por un lado, en 1993 se inauguró una nueva línea de cooperación que después se ha revelado sumamente fructífera, al permitirse el acceso de los países latinoamericanos a los recursos del Banco Europeo de Inversiones (BEI). Desde entonces, este organismo ha firmado quince acuerdos marco con otros tantos Estados de la región en un contexto en el que la demanda de este tipo de financiación es cada vez más importante, llegando a resultar en los últimos años incluso cuatro veces superior a los importes disponibles⁹. Por otro lado, y coincidiendo en el tiempo con aquella iniciativa, el Consejo adoptó por primera vez un marco de perspectivas financieras plurianuales para la cooperación con América Latina¹⁰. Lo que

7. Argentina y Chile en 1990; Uruguay y México en 1991; Brasil y Paraguay en 1992; Centroamérica y Pacto Andino en 1993.

8. Es preciso recordar, a este respecto, que los recursos destinados a financiar la cooperación con América Latina apenas alcanzaban los 40 millones de euros en el año 1985. A propósito de la evolución de esta faceta de las relaciones birregionales, vid., entre los trabajos más recientes, A. AYUSO POZO. La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2001, n.º 54-55, pp. 88 y ss.; Ch. FRERES (coord.). *La Cooperación al Desarrollo Bilateral de la Unión Europea con América Latina*. Madrid: AIETI, 1997; IRELA. *La política europea de desarrollo hacia América Latina: tendencias y perspectivas*. Madrid, 11 de septiembre de 2000.

9. Entre febrero de 1993 y febrero de 1996, el BEI concedió créditos a los países de América Latina por valor de 408 millones de euros; sólo en el año 2000, los recursos comprometidos fueron de 400 millones de euros en operaciones en Argentina, Brasil y México (EUROPEAID. *Annual Report 2000 on the implementation of the European Commission's external assistance*, p. 134).

10. Reglamento 443/92 del Consejo, de 25 de febrero de 1992, relativo a la ayuda financiera y técnica y a la cooperación económica con los países en vías de desarrollo de América Latina y Asia (DO L 52 de 27-2-1992).

venía constituyendo una práctica habitual en las relaciones con los países ACP o con los mediterráneos, representó en aquel momento una novedad muy significativa para esta región, aunque el instrumento normativo aprobado a tal fin se refiriese también a la cooperación financiera y técnica con el continente asiático. De cualquier modo, conviene recordar que estas perspectivas financieras no fueron objeto de negociación ni consulta con los países beneficiarios, y que posteriormente no han sido renovadas en cuanto tales. Tan sólo en abril de 2002, en vísperas de la celebración de la segunda Cumbre UE-América Latina y Caribe, la Comisión ha adoptado un primer Informe estratégico sobre América Latina, en el que se establece un Programa indicativo regional para el ciclo 2002-2006¹¹.

Quizá haya sido en el ámbito comercial donde el «gradualismo» que caracterizó las relaciones birregionales durante el período objeto de análisis se manifestó con menor intensidad. En ese sentido, el tratamiento dispensado a sus exportaciones hacia el mercado comunitario a través del sistema de preferencias arancelarias generalizadas siempre ha sido considerado por los países latinoamericanos como desfavorable y discriminatorio. Además, el limitado alcance de este instrumento así como su carácter unilateral han impedido abordar en el marco del diálogo birregional otro tipo de problemas u obstáculos comerciales de naturaleza no arancelaria.

Es cierto que la década de los noventa se inició, a este respecto, con la introducción en el SPG de dos regímenes especiales destinados a mejorar el acceso al mercado comunitario de las exportaciones procedentes de los países andinos, particularmente implicados en la lucha contra el tráfico de drogas, y de los países centroamericanos. Pero la reforma general que habría de sufrir este instrumento algunos años después, y que sirvió para consolidar los regímenes antes mencionados, ensombreció aún más las perspectivas comerciales del resto de países de la región, y sobre todo de aquellos con una mayor capacidad exportadora hacia la UE¹². No en vano, estos últimos corrían el riesgo de verse afectados por las nuevas disposiciones sobre modulación de los márgenes de preferencias arancelarias en función de la cuota de mercado, que podría haber llevado incluso a excluir a alguno de ellos del beneficio del sistema en sectores productivos concretos (Sanahuja, 2000: 288).

11. Comisión Europea. *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril 2002 (Doc. AIDCO/0021/2002). Este documento puede consultarse en <http://www.europa.eu.int/comm/world/lac>.

12. En efecto, los regímenes especiales para los países andinos y centroamericanos comenzaron a aplicarse con carácter provisional en 1990 y 1991, respectivamente, pero no se consolidaron hasta que en diciembre de 1994 el SPG comunitario experimentó la reforma que estaba pendiente desde principios de esa década, y que se había ido postergando a la espera de que concluyeran las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT. Con ligeras modificaciones, los principios que inspiraron aquella reforma continúan presidiendo el actual esquema comunitario de preferencias arancelarias generalizadas, conforme a las directrices que en aquel momento formuló la Comisión para el período 1995-2004. (Reglamento 2501/2001 del Consejo, de 10 de diciembre de 2001, relativo a la aplicación de un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período comprendido entre el 1 de enero de 2002 y el 31 de diciembre de 2004. DO L 346 de 31-12-2001).

Estas circunstancias, unidas al escaso eco que las reivindicaciones latinoamericanas en materia agrícola han tenido en las instituciones comunitarias, explican la enorme carga de conflictividad que el capítulo comercial ha albergado siempre en el marco de la relación entre ambas regiones. Como tendremos ocasión de comprobar más adelante, esa conflictividad no ha desaparecido con la formulación del proyecto de «asociación estratégica», sino que continúa representando uno de los principales escollos para su desarrollo pleno.

En fin, si este enfoque basado en la sucesión de una serie de lentas mejoras graduales no permitió a los países de América Latina abandonar su condición de socios marginales de la UE, no es de extrañar que tampoco sirviera para corregir ninguna de las profundas contradicciones o paradojas que afectaron a las relaciones birregionales durante el período analizado.

La primera, y probablemente la más espectacular, vino dada por la temprana e intensa implicación política de la Europa comunitaria en una región a la que no dispensaba un trato económica ni comercialmente privilegiado. En efecto, dejando al margen algunas iniciativas previas y de menor envergadura¹³, la puesta en marcha en septiembre de 1984 del denominado Proceso de San José con los países centroamericanos constituyó un hito decisivo en las relaciones birregionales (Del Arrenal, 2002: 205), inaugurando una faceta de la cooperación, la del «diálogo político», que después se ha revelado como una de sus señas de identidad básicas y uno de los ámbitos de mayor proyección futura en el marco de la nueva «asociación estratégica».

Conviene recordar a este respecto, y para subrayar la trascendencia de esta iniciativa, que el contexto en el que se produjo su lanzamiento no era, ni mucho menos, el más propicio para ello. Desde el punto de vista interno, los Estados miembros de las Comunidades Europeas apenas habían sido capaces por aquel entonces de articular unos incipientes mecanismos de concertación política entre ellos, que estaban dando resultados muy modestos en términos de presencia conjunta en la escena internacional. Pero es que, además, el recrudescimiento de la lógica bipolar así como el galopante intervencionismo de los Estados Unidos en la zona, fenómenos ambos característicos de la primera mitad de los años ochenta, tampoco permitían augurar demasiado éxito a la implicación europea en la resolución de los conflictos centroamericanos.

Y, sin embargo, el Diálogo de San José contribuyó decisivamente al restablecimiento de la paz y la democracia en la región, convirtió a Centroamérica en destino prioritario de la cooperación europea, hasta el punto de erigirse gradualmente en el primer receptor per cápita de ayuda comunitaria en todo el mundo en desarrollo, condición que mantiene en la actualidad, y abrió el camino a otras estructuras de concertación política que progresivamente han ido estableciéndose con el resto de países o grupos de países de la región (Fernández Fernández, 2000). La inmediatamente posterior en el tiempo, el diálogo con el Grupo de Río, que se inicia de modo informal en 1987

13. Como, por ejemplo, las conferencias semestrales entre el Parlamento Europeo y el Parlamento latinoamericano (PARLATINO), que comenzaron a celebrarse en 1974.

para institucionalizarse algunos años después, en virtud de la Declaración de Roma de 20 de diciembre de 1990.

Con todo, y pese a la indudable importancia de estas iniciativas, el notable desequilibrio entre lo político y lo económico siempre ha sido una nota discordante en las relaciones birregionales, o al menos así ha sido percibido por gran parte de los países latinoamericanos (Ayuso Pozo, 2001: 89), que lo han interpretado como una expresión más del trato discriminatorio al que se han visto sometidos por parte de la UE respecto de otras regiones en desarrollo.

Desde una perspectiva distinta, resulta igualmente paradójica la ausencia total de matices que se percibe en el enfoque con el que la Europa comunitaria abordó sus relaciones con América Latina hasta principios de la década de los noventa. Prescindiendo incluso ahora de su problemática convivencia con el continente asiático en la categoría de los países en desarrollo no asociados al proceso de integración europea¹⁴, sorprende en efecto la homogeneidad que presidió el esquema de relaciones con un grupo de Estados enormemente dispares entre sí, al menos por lo que a su situación económica se refiere. Ni que decir tiene que las carencias, y por lo tanto las necesidades en materia de cooperación exterior, de países como Nicaragua o Bolivia, por un lado, y Argentina o Chile, por otro, nunca han sido las mismas. Y, sin embargo, durante el período analizado esas diferencias apenas dieron lugar a la definición de estrategias o instrumentos específicos por parte de la cooperación comunitaria. Síntoma inequívoco, una vez más, del escaso calado de las relaciones birregionales.

A este cúmulo de circunstancias tal vez cabría añadir la contradicción que supone el hecho de que, siendo desde sus inicios una de las prioridades declaradas de la acción exterior comunitaria el fomento de las relaciones de cooperación con otros procesos de integración, se haya prestado una atención tan marginal a la región en desarrollo tradicionalmente más proclive a comprometerse en este tipo de iniciativas, muchas de ellas claramente inspiradas además en la propia experiencia europea. Como veremos a continuación, y más allá de la retórica oficial, la debilidad de esta dimensión del proyecto de «asociación estratégica» sigue siendo manifiesta en la actualidad.

Hasta aquí el recordatorio de algunos de los aspectos fundamentales que caracterizaron las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el prolongado espacio de tiempo que precedió a la formulación por parte de las instituciones comunitarias de una nueva estrategia, por primera vez original y específica, para esta región. Veamos cómo surge este proyecto y en qué medida ha supuesto la superación del esquema anterior.

14. Recuérdese, a este respecto, que el documento en el que la Comisión estableció las líneas fundamentales de las relaciones de cooperación de la UE con América Latina para la primera mitad de los años noventa no era exclusivo para esta región, sino que en él se abordaban todavía conjuntamente las relaciones con los países asiáticos (Comunicación de la Comisión *Orientaciones para la cooperación con los países en desarrollo de América Latina y Asia*. COM (90) 176 final, 11 de junio de 1990).

III. LA DEFINICIÓN DEL PROYECTO DE «ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA» UE-AMÉRICA LATINA

III.1. *Los antecedentes inmediatos*

Aunque el concepto de «asociación estratégica» no aparece formalmente hasta la Cumbre de Río en junio de 1999, su formulación obedece en realidad al cambio de orientación adoptado por la UE en sus relaciones con los países de América Latina a mediados de los años noventa.

Ya desde comienzos de esa década se venía percibiendo un creciente interés en el seno de las instituciones comunitarias por fortalecer los vínculos con aquella región, que se tradujo, como acabamos de constatar en el epígrafe anterior, en la introducción de ciertas mejoras en las distintas facetas del esquema de cooperación birregional. A ello contribuyó, sin duda, la presión ejercida en tal sentido por los gobiernos de España y, aunque en menor medida, también de Portugal a partir de su incorporación a las Comunidades Europeas en 1986. No obstante, los factores decisivos del cambio que se inicia en esa época hay que buscarlos en las nuevas realidades que confluyen simultáneamente y con enorme dinamismo en la mayoría de Estados latinoamericanos: la consolidación de la democracia y del Estado de derecho; la recuperación de la actividad económica, respaldada por un proceso de apertura y sólidas reformas estructurales; y, el relanzamiento de los esfuerzos de integración regional (Grisanti, 2000: 1).

En todo caso, y aun siendo muy importante, la conjunción de estas circunstancias no resultó en sí misma determinante para forzar el abandono por parte de la UE del limitado enfoque del «gradualismo» que hasta entonces había caracterizado sus relaciones con América Latina. En efecto, no puede atribuirse a la casualidad el que los primeros pasos en ese sentido se dieran a finales de 1994, precisamente el año en el que México se incorporó al Área de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) y en el que el presidente de los Estados Unidos lanzó formalmente en la primera *Cumbre de las Américas* la iniciativa de convertir en el plazo de una década a todo el continente en una gran zona de libre comercio (ALCA). Estos movimientos estratégicos, unidos a la constatación del incesante declive del peso relativo de la UE en el comercio exterior latinoamericano¹⁵, provocaron la reacción de los máximos responsables políticos europeos en lo que, ahora sí, constituirá un auténtico punto de inflexión en las relaciones birregionales¹⁶.

15. Si tomamos como referencia el período 1980-2000, tal y como hace la Comisión en el *Informe Estratégico Regional sobre América Latina* antes mencionado, la cuota de la UE en las operaciones comerciales latinoamericanas cayó del 20% al 15%, mientras que la correspondiente a Estados Unidos creció de un 35% a un 47%.

16. Esta reacción se constató esencialmente en el Consejo Europeo de Essen (diciembre de 1994) en el que se ratificó el contenido del «Documento de bases» sobre las relaciones de la UE con los Estados latinoamericanos y del Caribe, presentado por la Presidencia alemana y en el que se propugnaba la conveniencia de establecer una nueva y amplia relación de colaboración entre ambas regiones. Del mismo modo, el Consejo Europeo instó al Consejo y a la Comisión para que estableciesen lo más

En consonancia con la naturaleza de los desafíos apuntados, la refundación de la política europea hacia América Latina afectará fundamentalmente a aquellos países o grupos de países que ofrecen un mayor atractivo en términos políticos y económicos. El repentino descubrimiento por parte de las instituciones comunitarias de que «América Latina es una y múltiple, y exige, por tanto, enfoques diferenciados» en su relación con la UE¹⁷, servirá como coartada para establecer una distinción básica entre dos categorías de socios en la región: por un lado, aquellos con los que su situación de desarrollo aconseja mantener una relación clásica, aunque reforzada, de cooperación; por otro, aquellos que se perfilan de cara al futuro como posibles interlocutores de la UE en el marco de una «asociación estratégica» de carácter político y económico. Estos últimos (Chile, México y los Estados miembros del MERCOSUR) serán los destinatarios de la principal iniciativa de esta nueva etapa en las relaciones birregionales: la negociación de acuerdos de «cuarta generación», que contemplan como objetivo fundamental el establecimiento de zonas de libre comercio entre las partes.

Aunque a la vanguardia de este proceso se situó en un principio el MERCOSUR¹⁸, en tanto que primer destino de las exportaciones europeas en América Latina¹⁹ y debido al interés de la UE en contribuir al fortalecimiento de este prometedor esquema de integración regional, lo cierto es que el proyecto se ha concretado con mayor rapidez en relación con México y Chile. En efecto, como tendremos ocasión de comprobar más adelante, el desarrollo del Acuerdo Marco de Cooperación Interregional con el MERCOSUR, firmado al término de la segunda Presidencia española del Consejo de la UE en diciembre de 1995 y que despertó entonces enormes expectativas (Aldecoa Luzárraga, 1995; Cebada Romero, 2000), está resultando lento y penoso. Mientras tanto, las negociaciones con México y Chile han permitido cerrar sin demasiadas dificultades sendos acuerdos de libre comercio muy avanzados en 1999 y 2002, respectivamente.

En realidad, el proceso negociador con el primero de estos dos países se desarrolló conforme a una dinámica acelerada que permitió «quemar» dos etapas casi

rápidamente posible las condiciones para el pronto inicio de negociaciones acerca de un «acuerdo marco interregional» con los Estados del MERCOSUR, así como a concretar con celeridad las reflexiones sobre la futura relación con Chile y México.

17. Esta afirmación aparece subrayada como principio inspirador del nuevo esquema de relaciones birregionales en el documento básico presentado por la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo en octubre de 1995, y posteriormente avalado por el Consejo Europeo de Madrid en diciembre del mismo año. (*Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000*. COM (95) 495 final, 23 de octubre de 1995). Esta fue la primera ocasión en la que la Comisión elaboró una comunicación de estas características exclusivamente dedicada a las relaciones con América Latina.

18. A partir de la adopción, el 22 de diciembre de 1994, de la *Solemn Joint Declaration between the Council of the European Union and the European Commission, on the one hand, and the MERCOSUR Member States, on the other* (DO C 377 de 31-12-1994, p. 1).

19. Aproximadamente la mitad del comercio exterior de la UE con América Latina tiene como destino alguno de los Estados miembros del MERCOSUR, para los que la Unión constituye el principal socio comercial, por delante incluso de los Estados Unidos.

simultáneamente, habida cuenta de la escasa predisposición del gobierno mexicano a cumplir con el trámite intermedio del acuerdo marco de cuarta generación (Del Arenal, 1997: 132). De este modo, la UE y México firmaron directamente en diciembre de 1997 un Acuerdo de asociación económica, concertación política y cooperación («Acuerdo Global») ²⁰, que comportaba ya compromisos concretos en materia de liberalización de los intercambios comerciales entre las partes, recogidos en un Acuerdo interino sobre comercio y asuntos relacionados con el comercio, que a su vez facilitó la posterior negociación del Acuerdo de Libre Comercio propiamente dicho, que culminó en noviembre de 1999 ²¹. Con Chile, sin embargo, se ha seguido el itinerario convencional, que ha pasado por la conclusión en primer término de un Acuerdo Marco de Cooperación de cuarta generación, para posteriormente, transcurridos varios años, iniciar las negociaciones en materia de libre comercio ²². Estas últimas se han cerrado en vísperas de la celebración de la Cumbre de Madrid con un resultado aparentemente espectacular y satisfactorio para ambas partes: un nuevo Acuerdo de Asociación política y económica entre Chile y la UE, que incorpora una zona de libre comercio muy avanzada ²³.

Desde el punto de vista político, la renovación del vínculo convencional trajo aparejado el establecimiento de estructuras específicas de diálogo sobre cuestiones bilaterales o internacionales de interés común entre la UE y cada uno de los países o grupos de países afectados ²⁴. Estos nuevos esquemas de diálogo político vinieron a sumarse a

20. Por parte de la UE, este Acuerdo fue concluido en virtud de una Decisión del Consejo de 28 de septiembre de 2000 (DO L 276 de 28-10-2000, p. 276).

21. Estas negociaciones se desarrollaron con enorme rapidez entre el 9 de noviembre de 1998, fecha de inicio de la primera ronda, y el 29 de noviembre de 1999 cuando concluyeron formalmente. El Acuerdo de Libre Comercio se firmó el 23 de marzo de 2000 y entró en vigor el 1 de julio del mismo año. En relación con este proceso negociador entre México y la UE, y el que le precedió inmediatamente en el tiempo, pueden consultarse, entre otros trabajos, la obra colectiva editada por IRELA. *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*. Madrid, 1997; así como, M. DE LA ROCHA VÁZQUEZ. Las relaciones entre México y la Unión Europea ante la perspectiva de una liberalización comercial bilateral. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1998, n.º 3, pp. 65-83; J. ZABLUDOVSKY. The Mexico-EU Free Trade Agreement: A Strategic Instrument to Position Mexico as the Transatlantic Hub for Trade and Investment. *European Foreign Affairs Review*, 2001, vol. 6, pp. 147-154.

22. El Acuerdo Marco de cuarta generación se firmó el 21 de junio de 1996 (DO L 209 de 19-8-1996). Las negociaciones de libre comercio no comenzaron formalmente hasta el mes de abril de 2000, de modo prácticamente simultáneo a las que se entablaron con el MERCOSUR.

23. En la Declaración Conjunta firmada en Madrid el 17 de mayo de 2002 por el presidente en ejercicio del Consejo Europeo, el presidente de Chile y el presidente de la Comisión, y en virtud de la cual se cierran oficialmente las negociaciones entre ambas partes, se afirma a propósito del capítulo comercial del nuevo Acuerdo de Asociación que, «[l]as negociaciones han permitido alcanzar los resultados más ambiciosos e innovadores que tanto la Unión Europea como Chile han logrado jamás en un Acuerdo bilateral de este tipo». El texto de esta Declaración está disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/world/lac>.

24. En virtud de tres declaraciones conjuntas sobre diálogo político anejas a cada uno de los Acuerdos Marco de Cooperación con el MERCOSUR y Chile, y al Acuerdo de Asociación con México.

los ya existentes en el marco del Proceso de San José y con el Grupo de Río. De hecho, suelen solaparse en la práctica con este último ya que sus reuniones ministeriales tienen lugar simultáneamente, aunque al margen de los encuentros con el Grupo de Río. Otro tanto ocurre con el diálogo político birregional que la UE inició con los Estados miembros de la Comunidad Andina a raíz de la firma de una Declaración Común a tal efecto en Roma, el 20 de junio de 1996. De este modo, el principio de diferenciación dejó también su impronta en el capítulo político de la cooperación, sin renunciar, eso sí, al mantenimiento de una estructura de diálogo global entre la UE y el conjunto de los países latinoamericanos.

Por lo que se refiere a la dimensión tradicional de la cooperación para el desarrollo, ya vimos antes cómo el esfuerzo financiero comunitario se incrementó significativamente a finales de los años ochenta. Pues bien, esa tendencia experimentará ahora un nuevo y decidido impulso con un crecimiento de los recursos destinados a la cooperación birregional que entre 1991 (314 millones de ecus) y 1994 (464 millones de ecus) se situó en torno al 50% (Comisión Europea, 1995: 9). A esta mejora cuantitativa se sumó, por ejemplo, la incorporación por parte de la Comisión del instrumento de la planificación estratégica a las relaciones con los países de América Latina, posibilidad que había quedado abierta tras la adopción del Reglamento 443/92 (Ayuso Pozo, 2001: 103).

Pero las novedades más relevantes en este ámbito derivadas del cambio de orientación en la política comunitaria hacia la zona deben interpretarse igualmente a la luz del principio de diferenciación. Me refiero a la introducción de mecanismos de cooperación avanzada en las relaciones birregionales, destinados a fomentar la creación de redes descentralizadas de contactos y transmisión de experiencias entre los agentes sociales de ambas orillas del Atlántico (cámaras de comercio, pequeñas y medianas empresas, instituciones de educación superior, entidades locales...)²⁵. Si bien estos programas han estado abiertos desde su puesta en marcha a la participación de todos los socios latinoamericanos, resulta evidente que sus efectos dinamizadores se han dejado

25. Durante la segunda mitad de los años noventa, las cuatro iniciativas más relevantes en este ámbito fueron los programas: 1) ALFA (América Latina Formación Académica): puesto en marcha en 1994 y destinado a fomentar la cooperación entre universidades y otras instituciones de educación superior; 2) AL-INVEST: que comenzó a funcionar en 1996, con el objetivo de favorecer los contactos entre agentes empresariales (sobre todo pequeñas y medianas empresas) de la UE y América Latina mediante la organización de distintos tipos de eventos; 3) URB-AL: también iniciado en 1996 con la intención de fomentar el establecimiento de redes de cooperación entre entidades locales de ambas regiones y 4) ALURE (América Latina-Utilización Óptima de los Recursos Energéticos): centrado en la modernización de los sistemas de energía en América Latina y en la promoción de la integración energética regional, fue igualmente aprobado en 1996. Conviene destacar, a este respecto, que los países de América Latina venían beneficiándose desde su creación, a finales de los años ochenta, de un programa horizontal similar a los mencionados, pero cuyo ámbito de aplicación geográfico también se extendía a los países en desarrollo de la cuenca sur del Mediterráneo y de Asia. Me refiero al ECIP (*European Community Investment Partners*) cuyo objetivo consistía en favorecer la constitución de sociedades conjuntas entre pequeñas y medianas empresas europeas y de cada una de las regiones implicadas, así

sentir fundamentalmente en aquellos que se encuentran mejor situados para aprovechar las oportunidades que ofrecen. La propia Comisión se ha visto obligada a reconocer, en este sentido, que el impacto de este tipo de iniciativas en los países con un menor nivel de desarrollo ha sido bastante limitado. Es el caso, por ejemplo, del programa AL-INVEST, el mejor dotado en términos financieros y del que se han beneficiado esencialmente los agentes empresariales de Argentina, Brasil o Chile (Comisión Europea, 2002: 16). Bien es cierto que, simultáneamente y en justa contrapartida, los flujos de cooperación tradicional han experimentado en relación con estos países una drástica reducción a partir de 1998, para concentrarse casi por completo en Centroamérica y la Comunidad Andina (IRELA, 2000: 6).

En definitiva, la lógica de la diferenciación, plenamente consolidada ya a finales de los años noventa, ha conducido a la UE hacia un escenario caracterizado por «una asociación con América Latina que se fundamenta en un diálogo a escala de los distintos subgrupos regionales y en un abanico de instrumentos adaptados a las realidades políticas y socioeconómicas de cada uno de ellos» (Comisión Europea, 1999: 1). Un escenario en el que, más allá del discurso oficial acerca de los valores compartidos y heredados de una historia común, comienza a constatarse una profunda fractura entre dos categorías de socios y a echarse en falta elementos de cohesión que permitan seguir hablando de una auténtica política global de la UE en relación con América Latina.

III.2. *Significado y alcance del proyecto de «asociación estratégica»*

De lo dicho hasta ahora puede deducirse sin dificultad que, cuando en la Declaración final de la Cumbre de Río se formula explícitamente el objetivo de desarrollar una «asociación estratégica» entre la UE y América Latina, se está planteando la necesidad de recuperar una cierta visión de conjunto en el esquema de relaciones birregionales. De restablecer algunos elementos de la homogeneidad perdida igualando al alza, ofreciendo al conjunto de socios latinoamericanos un horizonte de cooperación equilibrado, ambicioso y atractivo, que satisfaga al mismo tiempo la pretensión europea de garantizarse una presencia e influencia suficientes en la región. Es cierto que la extensión de la propuesta a los países del Caribe introduce una dosis nada desdeñable de confusión y, a mi modo de ver, debilita la consistencia y, quizá también, la credibilidad del proyecto. Pero parece claro, por las razones expuestas al inicio de este trabajo, que la «asociación estratégica» es en realidad un modelo de relación específicamente pensado para fortalecer el vínculo entre la UE y los países de América Latina.

como fomentar la inversión directa y la transferencia de tecnología. No obstante, este programa fue suspendido por parte de la Comisión a comienzos del año 2000. De los cuatro programas mencionados anteriormente y que se aplican de modo específico a los países de América Latina, todos han sido renovados bajo el mismo formato tras un primer período de vigencia de cuatro años, excepto el ALURE.

En este sentido, se trata de construir sobre los progresos realizados en el marco de la relación birregional durante la segunda mitad de los años noventa, dando un nuevo impulso («momentum» se dice en el texto de la Declaración) y brindando la misma atención a las tres dimensiones estratégicas en torno a las cuales ya venía girando esa relación:

- un diálogo político fructífero y respetuoso de las normas de Derecho internacional, encauzado a través de las distintas estructuras existentes de carácter global, subregional o bilateral;
- relaciones económicas y financieras sólidas, basadas en una liberalización comercial integral y equilibrada así como en el libre flujo de capitales;
- y, una cooperación más dinámica y creativa en los ámbitos educativo, científico, tecnológico, cultural, humano y social²⁶.

Estos tres ejes de actuación coinciden, por ejemplo, con los pilares básicos del renovado esquema de asociación que la UE puso en marcha con los países de la ribera sur y este del Mediterráneo tras la celebración de la Conferencia de Barcelona, en noviembre de 1995. Y, sin embargo, cualquiera de ellos suscita en el contexto de la relación con los socios latinoamericanos expectativas mucho más halagüeñas y posibilidades tangibles de desarrollo, que contrastan con el carácter tradicionalmente privilegiado del vínculo que la UE ha mantenido con los países mediterráneos a lo largo de los últimos veinticinco años. Ésta siempre ha sido una relación de asociación en sentido técnico-jurídico, es decir, fundada en el artículo 310 del Tratado CE (antiguo art. 238), cosa que ni siquiera ocurre con los acuerdos más avanzados con América Latina, aunque hayan sido concluidos ya conjuntamente por la Comunidad y sus Estados miembros bajo la modalidad de acuerdos mixtos²⁷.

Quiero decir con esto que nos hallamos en presencia de un proyecto de asociación de nuevo cuño, en el que la dimensión clásica de cooperación para el desarrollo con un fuerte respaldo financiero pierde protagonismo en beneficio de otros instrumentos políticos y económicos con los que se pretende dotar a la relación de un mayor equilibrio. América Latina es, en este sentido, la región en desarrollo que comparte de un modo más claro con la UE una determinada visión de las relaciones internacionales, firmemente comprometida con el multilateralismo y anclada de forma cada vez más sólida en los principios democráticos y el respeto de los derechos humanos. Es, al mismo

26. Declaración de Río, punto 7.

27. Lo cual es síntoma inequívoco de la importancia que los Estados miembros de la UE atribuyen a esta nueva categoría de instrumentos convencionales, al margen de que éstos incluyan materias que exceden la competencia comunitaria. De los tres acuerdos de cuarta generación concluidos hasta la fecha, tan sólo uno (México) lleva en su enunciado el término asociación, si bien su fundamento jurídico reside en una pluralidad de disposiciones del Tratado CE distintas del artículo 310 (disposiciones sobre cooperación al desarrollo, política comercial, política agrícola, libre prestación de servicios, libre circulación de capitales, etc.). Todo parece indicar que el futuro Acuerdo de asociación política y económica con Chile, pese a su alcance, tampoco será concluido sobre la base del artículo 310 CE.

tiempo, una zona emergente en términos económicos, que presenta un enorme atractivo y ofrece posibilidades reales para establecer con la UE, en unos casos a corto y en otros a medio plazo, esquemas de liberalización comercial muy avanzados de los que ambas partes puedan obtener ventajas concretas. Todo ello sin desconocer, al menos en el planteamiento oficial, las notables diferencias de desarrollo que existen entre los países de la región así como las profundas desigualdades que afectan a la mayoría de sus sociedades, que deberían seguir siendo objeto de compromisos solidarios por parte de la UE.

Como apuntaba la Comisión en su Comunicación previa a la Cumbre de Río, el objetivo último consiste en forjar una alianza estratégica que permita a ambos socios mejorar su posición en la escena internacional para hacer frente a los retos de la globalización (Comisión Europea, 1999: 6). La UE ganaría con ello peso político y económico en un área claramente dominada por la influencia de los Estados Unidos, contribuyendo así a amortiguar la tendencia a la excesiva concentración de poder en un único polo que caracteriza el panorama actual de las relaciones internacionales. Para América Latina, por su parte, el proyecto de «asociación estratégica» representaría una magnífica oportunidad para lograr una inserción más armoniosa y equilibrada en el sistema internacional, que sería plenamente compatible con el fortalecimiento de sus procesos de integración conforme a la lógica del regionalismo abierto.

En definitiva, a través del concepto de «asociación estratégica» la UE pretende ofrecer a los países de América Latina un modelo de cooperación alternativo, más rico y plural que aquel al que pueden aspirar hoy por hoy en su relación natural con los Estados Unidos; un modelo en el que el objetivo de la liberalización económica y comercial vaya acompañado de un diálogo político equilibrado y de compromisos solidarios concretos. Éste es, al menos, el planteamiento que parece inspirar los textos fundacionales del proceso, tanto los aprobados en Río como los resultantes de la Cumbre de Madrid, en los que deliberadamente se multiplican las referencias a aquellos aspectos de la realidad internacional que concitan puntos de vista compartidos por parte de europeos y latinoamericanos, distintos o abiertamente contradictorios con las posiciones de los Estados Unidos. Desde el apoyo explícito a la creación de la Corte Penal Internacional, hasta el rechazo no menos contundente de todas las medidas de carácter unilateral y con efectos extraterritoriales que sean contrarias al Derecho internacional y a las reglas de libre comercio comúnmente aceptadas, pasando por un firme compromiso con el sistema de Naciones Unidas o con algunos de los frutos más destacados que la cooperación internacional ha arrojado en los últimos años en ámbitos como el desarme y la protección del medio ambiente.

Ahora bien, conviene no olvidar que, pese a los avances más recientes en las relaciones birregionales, la UE parte de una posición claramente deficitaria para desarrollar un proyecto tan ambicioso como el de la «asociación estratégica» con América Latina. Esta operación exigiría por tanto, y desde sus inicios, un decidido impulso que permitiese trasladar lo antes posible la voluntad política aparentemente existente al terreno de las realizaciones concretas. Y es aquí donde la teoría y la práctica divergen de un modo preocupante.

La Cumbre de Río sirvió, desde luego, para definir en los términos antes expuestos la nueva y sugerente estrategia conforme a la que la Unión Europea y América Latina aspiran a conducir sus relaciones en el siglo XXI, pero apenas supuso avance alguno en la cooperación entre ambas regiones; ni siquiera procuró un plan de trabajo conjunto y realista a medio plazo, sometido a un mecanismo de seguimiento eficaz²⁸. La adopción de un interminable catálogo de hasta 55 «Prioridades para la acción», sobre el que incluso fue difícil poner de acuerdo a las partes (Antón Cortés, 2001: 26), refleja bien a las claras la atonía con la que se inició este proceso. Baste recordar, en este sentido, que la UE estuvo a punto de presentarse en Río sin haber conseguido desbloquear la adopción en el seno del Consejo del mandato para abrir formalmente las negociaciones sobre libre comercio con el MERCOSUR y Chile, que había sido propuesto por la Comisión casi un año antes con el voto en contra de cuatro comisarios, entre ellos el presidente y el responsable de Agricultura (Sotillo Lorenzo, 1998: 55). Sólo la reconsideración in extremis por parte de Francia de su postura a este respecto permitió a los jefes de Estado y de Gobierno de ambos grupos regionales decidir en Río la puesta en marcha de este proceso negociador, conforme a un dilatado calendario que supeditaba en todo caso su conclusión al buen fin de la ronda de negociaciones comerciales multilaterales que la Organización Mundial del Comercio (OMC) tenía previsto lanzar en la Conferencia Ministerial de Seattle²⁹.

Y, aunque en su primera reunión celebrada en Tuusula (Finlandia) en noviembre de 1999 el Grupo Birregional de Altos Funcionarios encargado del seguimiento de la aplicación de los compromisos de Río consiguió identificar once áreas prioritarias sobre las que centrar la cooperación³⁰, lo cierto es que el camino hacia la Cumbre de Madrid no ha estado jalonado precisamente de avances sustantivos en el desarrollo de la «asociación estratégica» entre la UE y América Latina.

28. En efecto, el documento titulado *Prioridades para la acción*, que fue adoptado junto con la Declaración de Río, es cualquier cosa menos concreto y realista. Se limita a enumerar una extensa lista de objetivos genéricos sobre los que ambas regiones desearían trabajar conjuntamente de cara al futuro. Por lo que se refiere al seguimiento de su aplicación, los jefes de Estado y de Gobierno decidieron crear un Grupo Birregional de Altos Funcionarios (punto 9 de la Declaración) como mecanismo complementario de las estructuras de diálogo político existentes para supervisar y estimular la concreción de las prioridades. En la práctica, su funcionamiento ha contribuido de un modo muy limitado a la consecución de tal fin.

29. El mandato fue finalmente aprobado por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión de 13 de septiembre de 1999. Como es bien sabido, la Conferencia Ministerial de Seattle fracasó en el lanzamiento de lo que ya se había bautizado como «Ronda del Milenio». En realidad, este proceso negociador, ahora bajo la denominación de «Ronda del Desarrollo», no ha comenzado hasta principios del año 2002, después de que su agenda fuera aprobada en la Conferencia Ministerial que la OMC celebró en Doha (Quatar) en noviembre de 2001.

30. Las once prioridades fundamentales seleccionadas en Tuusula para ser objeto de una actuación inmediata fueron las siguientes: 1) Profundizar e intensificar la cooperación existente y las consultas en los foros internacionales y ampliarlas a todas las cuestiones de interés común. 2) Fomentar y proteger los derechos humanos, en especial los de los grupos más vulnerables de la sociedad, y evitar

IV. EL DESARROLLO DEL PROYECTO DE «ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA»: LUCES Y SOMBRAS DE UN PROCESO EN CIERNES

Los tres años transcurridos entre la celebración de las Cumbres de Río (junio de 1999) y Madrid (mayo de 2002) han servido para poner de manifiesto, entre otras debilidades del proyecto de «asociación estratégica», su excesiva dependencia del efecto dinamizador que este tipo de reuniones ejerce sobre él. Sólo la proximidad en el tiempo de la cita de Madrid ha conseguido sacar del letargo a un proceso que debería haber arrojado ya frutos mucho más significativos, impidiendo de paso que esta segunda Cumbre se convirtiera en una simple reedición de la primera. Aun así, los textos aprobados en Madrid presentan notables similitudes con los de Río, sobre todo en lo atinente a su naturaleza fundacional, aunque concretan y desarrollan en mayor medida los tres ejes de la «asociación estratégica». Se trata de una declaración política, denominada «Compromiso de Madrid», mucho más concisa que la Declaración de Río³¹; de un segundo documento titulado «Valores y Posiciones Comunes», que tanto por su extensión como por su contenido se asemeja bastante a las «Prioridades» de Río; y, por último, de un «Informe de Evaluación» sobre los progresos realizados entre ambas reuniones³².

y combatir la xenofobia, las manifestaciones de racismo y otras formas de intolerancia. 3) Mujeres: adopción de programas y proyectos vinculados a los dominios prioritarios mencionados en la declaración de Pekín. 4) Reforzar los programas de cooperación en el ámbito del medio ambiente y de las catástrofes naturales. 5) Drogas: poner en práctica el Plan de Acción Mundial de Panamá, incluidas las medidas contra el tráfico ilícito de armas. 6) Elaborar propuestas de cooperación entre las dos regiones destinadas a fomentar la instauración de un sistema económico y financiero estable y dinámico a escala mundial, reforzar los sistemas financieros nacionales y crear programas específicos para ayudar a los países relativamente menos desarrollados desde el punto de vista económico. 7) Promover los intercambios comerciales, incluyendo a las PYME y los foros empresariales. 8) Proporcionar apoyo a la cooperación entre las dos regiones en los ámbitos de la enseñanza y estudios universitarios, así como en los de la investigación y las nuevas tecnologías. 9) Patrimonio cultural, foro cultural UE-América Latina/Caribe. 10) Instauración de una iniciativa común sobre aspectos específicos de la sociedad de la información. 11) Actividades de apoyo relacionadas con la investigación, los estudios de posgrado y la formación en materia de procesos de integración. Esta lista de prioridades aparece enunciada, por ejemplo, en la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el seguimiento de la Cumbre de Río, COM (2000) 670 final, de 31 de octubre de 2000 (Anexo I).

31. Frente a los 69 puntos de la Declaración de Río, el Compromiso de Madrid tan sólo contiene 33, también repartidos entre los tres pilares de la asociación estratégica. Todos los textos resultantes de la Cumbre de Madrid pueden consultarse en <http://www.europa.eu.int/comm/world/lac>.

32. Junto a estos tres documentos de carácter conjunto, la reunión de Madrid también produjo una serie de comunicados y declaraciones fruto de cada uno de los encuentros de diálogo político bilateral o subregional al más alto nivel que se celebraron con ocasión de la Cumbre: Comunicado Conjunto de la segunda Reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de la UE y del MERCOSUR; Comunicado Conjunto de la Reunión entre los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Andina de Naciones y la UE; Comunicado de la primera Cumbre entre México y la UE celebrada en el marco del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación; Comunicado Conjunto de la XVIII Conferencia Ministerial del Diálogo de San José; Declaración Conjunta de los presidentes del Consejo Europeo, de Chile y de la Comisión Europea.

Veamos, a la luz de estos documentos, cuál es el estadio de desarrollo en que se encuentra el proyecto de «asociación estratégica» UE-América Latina y cuáles son sus perspectivas reales de futuro.

IV.1. *El balance de resultados*

Para tratar de valorar en su justa medida el grado de desarrollo alcanzado por el proyecto de asociación birregional en sus primeros años de vida, me parece interesante distinguir entre aquellos logros cosechados durante este período de tiempo pero cuyo origen se sitúa en iniciativas anteriores, y aquellos otros que obedecen realmente a la estrategia específica adoptada tras la Cumbre de Río. Estos últimos se han concretado fundamentalmente en torno a la reunión de Madrid, o habrán de hacerlo a partir de las decisiones tomadas en ella.

Por lo que se refiere al primer grupo de iniciativas, parece claro que la expresión más inmediata y espectacular del proyecto de «asociación estratégica» vino dada por la conclusión en noviembre de 1999 de las negociaciones sobre libre comercio entre México y la UE, con las que se desarrollaba el contenido del Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación firmado por ambas partes en diciembre de 1997. La entrada en vigor de este nuevo acuerdo, que contempla el establecimiento progresivo de la primera zona de libre comercio transatlántica tanto en el ámbito de las mercancías como de los servicios³³, ha provocado un cambio de tendencia radical en las decaídas relaciones comerciales entre México y la UE, convirtiendo además a este país en una especie de «transatlantic hub for trade and investment» (Zabludovsky, 2001).

En efecto, si a lo largo de la década de los noventa la cuota de la UE en el comercio exterior mexicano cayó de un 10,6% a un 6,5%, en apenas dos años de vigencia del Acuerdo el comercio bilateral ha crecido un 28,6%, con un incremento especialmente significativo de las exportaciones de México hacia el mercado europeo que se ha situado por encima del 44%³⁴. Todo indica que esta tendencia se consolidará en los próximos años, ya que el Consejo Conjunto México-UE decidió en su segunda sesión, celebrada en

33. La entrada en vigor de este Acuerdo se produjo el 1 de julio de 2000. Sus disposiciones contemplan una liberalización progresiva de los intercambios de productos industriales que debería concluir con la eliminación total de aranceles en el año 2007. En el ámbito de los servicios el plazo fijado es más amplio, pero no superará en ningún caso los diez años. Por lo que se refiere al comercio de productos agrícolas, la liberalización no es por el momento completa aunque sí muy significativa (63% de los productos afectados) con importantes concesiones por ambas partes. El contenido del Acuerdo incluye además mejoras muy relevantes en cuanto al acceso a los mercados públicos de la otra parte, reglas de origen, liberalización de las inversiones y de los pagos relacionados con las mismas, protección de los derechos de propiedad intelectual, etc.

34. Estos datos aparecen recogidos en el Comunicado de la primera Cumbre México-Unión Europea celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2002, mencionado anteriormente.

Bruselas el 13 de mayo de 2002, acelerar el proceso de eliminación de aranceles para un importante grupo de productos. Como es lógico, este nuevo clima ha calado también en los círculos empresariales de ambos socios que están comenzando a adoptar importantes iniciativas, como el lanzamiento de un «Foro de negocios México-UE», inspirado en el ya existente Foro Empresarial MERCOSUR-UE (FEMUE) y con el que se pretende fortalecer las relaciones comerciales entre compañías mexicanas y europeas³⁵.

En el terreno de la concertación política, y al margen de la continuidad de las estructuras de diálogo birregional, subregional y bilateral ya establecidas conforme a sus respectivos formatos, destaca en este período la puesta en funcionamiento del conjunto de elementos que conforman el Mecanismo de Cooperación y Coordinación en materia de Drogas entre la UE, América Latina y el Caribe. Esta iniciativa hunde también sus raíces en decisiones adoptadas con anterioridad a la Cumbre de Río. Me refiero al Plan de Acción de Barbados, que comenzó a aplicarse en 1996 como instrumento de cooperación antidroga entre la UE y la región caribeña, y al Plan de Acción de Panamá, que vino a sumarse al anterior en abril de 1999 estableciendo un marco general de cooperación en este ámbito con todos los países de América Latina. El *Mecanismo* tiene como esferas de actividad fundamentales la reducción de la demanda y de la oferta, la cooperación policial, aduanera y judicial, el tráfico de armas asociado a las drogas, el blanqueo de dinero, la organización judicial, la legislación sobre drogas y el fortalecimiento de la capacidad institucional de los países afectados³⁶. Con su lanzamiento se ha reforzado notablemente una estrategia de cooperación que hasta ahora se había centrado sobre todo en la región andina y cuyos instrumentos de actuación tenían un carácter bastante limitado³⁷.

Por lo demás, y en lo que atañe al tercer pilar de la «asociación estratégica», éste ha sido el período de consolidación y expansión de los programas de cooperación descentralizada entre agentes de la sociedad civil de ambas regiones que se pusieron en marcha en la segunda mitad de los años noventa. Sus excelentes resultados, sobre todo en el caso de los programas ALFA y AL-INVEST, unidos al efecto multiplicador que con una modesta dotación económica han generado³⁸, los han convertido en el aspecto más

35. Como se puso de manifiesto en esta reunión del Consejo Conjunto, en la actualidad existen más de 5.000 empresas con capital europeo establecidas en México, lo cual representa aproximadamente un 23% del total de compañías con inversión extranjera en el país. (Comunicado de prensa de la segunda reunión del Consejo Conjunto México-UE, disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/world/lac>).

36. Vid., a este respecto, el apartado correspondiente del *Informe de Evaluación* aprobado en la Cumbre de Madrid.

37. Como el régimen droga del Sistema de Preferencias Generalizadas al que ya me referí antes, o los distintos acuerdos sobre control de precursores y sustancias químicas utilizados en la fabricación ilícita de estupefacientes y sustancias sicotrópicas, concluidos por la Comunidad Europea con los países de la zona en la segunda mitad de los años noventa (A. OLESTI RAYO. La Unión Europea y la reducción de la oferta ilícita de drogas. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, n.º 11, pp. 129 y ss.).

38. Así, por ejemplo, con una dotación de unos 40 millones de euros para el período 1996-2000, el programa AL-INVEST ha financiado la organización de 179 eventos en los que han participado más

atractivo de unas relaciones que en el ámbito de la cooperación para el desarrollo parecen haber tocado techo.

Y es que las notables expectativas que despertó la celebración de la Cumbre de Río no se han traducido después en realizaciones concretas de un calado similar. En este sentido, el *Informe de Evaluación* aprobado en Madrid a duras penas puede ocultar un balance que bien podría calificarse de desolador en cuanto al grado de ejecución del programa de trabajo fijado en 1999. Ello se ha debido en parte a la vaguedad y dispersión de los documentos de Río, pero también a la escasa voluntad política que durante estos años ha respaldado su aplicación. Los esfuerzos, en general infructuosos, de la Comisión para tratar de impulsar este proceso en torno a un número más reducido de ámbitos de actuación prioritaria, son buena prueba de la atonía que ha caracterizado a las relaciones birregionales en este período.

En efecto, consciente de que las 11 prioridades identificadas en Tuusula representaban todavía un marco demasiado amplio para garantizar progresos reales en la cooperación entre la UE y América Latina en la perspectiva de la Cumbre de Madrid, la Comisión propuso en su Comunicación sobre el seguimiento del Plan de Acción de Río intensificar los trabajos en tres esferas concretas mediante la adopción de nuevas iniciativas: en el campo del fomento y la protección de los derechos humanos, a través de la creación de un foro de reflexión birregional sobre la base de la experiencia adquirida en América Central; en el ámbito del desarrollo, concentrando sus esfuerzos en el lanzamiento de una «Iniciativa Social» para América Latina que pudiera contribuir a la reducción de los fuertes desequilibrios sociales que afectan a casi todos los países de la región; y, en el terreno económico, por medio de la puesta en marcha de un nuevo programa de cooperación descentralizada destinado a promocionar los beneficios vinculados al uso de las tecnologías de la sociedad de la información (Comisión Europea, 2000: 7).

Pues bien, de estas tres propuestas que cubren cada una de las dimensiones estratégicas de la asociación birregional, tan sólo la última ha salido adelante con la aprobación por parte de la Comisión del programa @LIS (Alianza para la Sociedad de la Información) en diciembre de 2001. Con el lanzamiento de este programa, que tuvo lugar en la reunión ministerial sobre la sociedad de la información previa a la Cumbre de Madrid³⁹, se pretende promover la colaboración entre los agentes gubernamentales y de la sociedad civil de ambas regiones en aspectos normativos y técnicos, como la interconexión de las redes de investigación, así como financiar experiencias piloto que en una primera fase se centrarán en los campos de la educación, la sanidad, la administración local y la

de 300 cámaras de comercio y asociaciones empresariales, así como unas 22.000 pequeñas y medianas empresas de ambas regiones. Se estima que estas actividades han generado un volumen de negocios superior a los 230 millones de euros en el período mencionado. Por su parte, el programa ALFA ha servido para crear 846 redes de colaboración entre universidades europeas y latinoamericanas desde 1994. Estos datos aparecen recogidos en el *Informe Anual* correspondiente al año 2000 de EUROPEAID (p. 127) y en el *Informe Estratégico Regional* de la Comisión para el período 2002-2006 (p. 15).

39. Celebrada en Sevilla del 25 al 27 de abril de 2002.

lucha contra la exclusión social⁴⁰. A esta iniciativa ha venido a sumarse en abril de 2002 un nuevo programa de becas de alto nivel, complementario respecto del ya conocido ALFA, cuyo objetivo consiste en facilitar el acceso a universidades y centros de investigación europeos a unos 4.000 estudiantes e investigadores latinoamericanos durante su período de aplicación⁴¹.

Nada nuevo, sin embargo, en cuanto a las otras dos líneas de actuación⁴² y, en particular, a la denominada «Iniciativa Social», que expresaría mucho mejor que cualquier otra medida el compromiso europeo con el problema más grave que viven las sociedades latinoamericanas, amén de responder perfectamente al objetivo sobre el que la UE ha decidido centrar su actuación en el campo de la cooperación para el desarrollo: la lucha contra la pobreza⁴³. Bajo un formato distinto y probablemente más modesto, la Comisión ha vuelto a fijarse como una prioridad de su estrategia regional 2002-2006 la puesta en práctica de esta «Iniciativa Social», sobre la que en todo caso los documentos resultantes de la Cumbre de Madrid guardan el más absoluto de los silencios. Conviene subrayar, a este respecto, que en las previsiones financieras de la Comisión para el mencionado período la «Iniciativa Social» absorbería como máximo un 20% de la dotación indicativa total⁴⁴, mientras que al fortalecimiento de los programas de colaboración entre las redes de la sociedad civil (AL-INVEST, ALFA...) podrían llegar a destinarse hasta un 70% de los recursos disponibles (Comisión Europea, 2002: 23).

De todos modos, el logro fundamental en la ejecución del Plan de Acción de Río, que en gran medida ha permitido salvar el balance de resultados de la Cumbre de

40. La dotación del Programa @LIS para el período 2001-2005 es de 63,5 millones de euros. Toda la información relativa a la aplicación de este programa está disponible en http://www.europa.eu.int/europeaid/projects/alis/index_fr.htm.

41. El nuevo programa *AlBan* ha sido presentado oficialmente como uno de los resultados de la Cumbre de Madrid, aunque su aprobación por parte de la Comisión fue anunciada el 22 de abril de 2002 (IP/02/598). La dotación prevista hasta el año 2010 es de 88 millones de euros, de los cuales 45 se asignarán a la fase inicial 2002-2005.

42. Esto no quiere decir, en modo alguno, que la cooperación birregional en el campo de la protección de los derechos humanos o el fortalecimiento democrático de los países de América Latina no sea relevante. Me refiero simplemente al hecho de que el Plan de Acción de Río no ha tenido una incidencia específica en este sector prioritario. No creo, en este sentido, que pueda atribuirse al valor añadido de la «asociación estratégica» el lanzamiento del nuevo programa de colaboración entre los Defensores del Pueblo de ambas regiones, o la celebración de una serie de conferencias y seminarios especializados a los que alude el *Informe de Evaluación* aprobado en Madrid.

43. Conforme a las nuevas orientaciones de la política comunitaria de cooperación para el desarrollo esbozadas por la Comisión en su Comunicación de 26 de abril de 2000 (COM (2000) 212 final), respaldadas por el Consejo en sus conclusiones de 18 de mayo y, posteriormente, ratificadas por ambas instituciones en su Declaración conjunta de 10 de noviembre del mismo año.

44. Me refiero a la dotación indicativa para financiar actuaciones de carácter regional, no al conjunto de recursos que la UE destinará a la cooperación con América Latina en el período 2002-2006. El alcance de esta «Iniciativa Social» es, en todo caso, bastante limitado ya que los resultados que la Comisión prevé alcanzar son: la creación de una base de datos sobre los segmentos de la población más afectados por la pobreza y la exclusión, así como de una metodología común para elaborar medidas selectivas, y la sensibilización de las administraciones y la mejora de su competencia en este ámbito.

Madrid de cara a la opinión pública europea y latinoamericana, ha sido la conclusión de las negociaciones sobre libre comercio entre Chile y la UE. Este proceso negociador se había iniciado a finales de 1999, una vez que con motivo de la Cumbre de Río pudo desbloquearse, como vimos, la aprobación del correspondiente mandato por parte comunitaria. Su desarrollo ha corrido paralelo al de las negociaciones con el MERCOSUR, aunque en el caso de Chile las dificultades para alcanzar un acuerdo no han sido tan importantes, debido sobre todo a la menor relevancia del capítulo agrícola en sus relaciones comerciales con la UE y al mayor grado de apertura de su mercado hacia el exterior⁴⁵.

Si bien no se conoce aún en detalle el contenido de este nuevo Acuerdo de Asociación, todo parece indicar que supera en determinados aspectos las previsiones del Acuerdo de Libre Comercio con México, que hasta ahora representaba el marco convencional más avanzado en las relaciones birregionales⁴⁶. En efecto, el grado de liberalización acordado es superior por lo que se refiere tanto a los intercambios de mercancías, incluidos los productos agrícolas, como de servicios. Pero además, el Acuerdo con Chile incorpora diversos instrumentos adicionales de carácter sectorial, como un Acuerdo sobre vinos y licores, en virtud del cual ambas partes otorgarán un alto nivel de protección a sus respectivas denominaciones de origen y «expresiones tradicionales» sobre todo en lo que atañe a los vinos de calidad, o un Acuerdo en materia sanitaria y fitosanitaria. Conviene recordar en todo caso, y al margen de otros importantes compromisos que completan el diseño de una zona de libre comercio muy avanzada, que éste es un Acuerdo de carácter general con el que se refuerzan igualmente las estructuras de diálogo político bilateral así como las posibilidades de cooperación en todos los ámbitos. Como ha afirmado reiteradamente desde el cierre de las negociaciones el comisario europeo de comercio, Pascal Lamy, se trata de un Acuerdo de «cuarta generación plus»⁴⁷.

45. Baste recordar, en este sentido, que el nivel medio de protección arancelaria aplicado por Chile en el momento de cerrar las negociaciones con la UE se situaba por debajo del 10%. En el caso del MERCOSUR esta cifra es sensiblemente superior, al margen de la extensa lista de excepciones que todavía entorpece el funcionamiento de su arancel exterior común. Sobre estas cuestiones, vid. INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS. *La política exterior europea ante la Presidencia española*. Informe del Grupo de Reflexión sobre la Presidencia española de 2002. Madrid: Universidad San Pablo-CEU, noviembre 2001, pp. 104 y ss. y C. ESPÓSITO. El MERCOSUR entre el regionalismo y el multilateralismo. En *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid: Boletín Oficial del Estado-Universidad de Extremadura, 2000, pp. 80 y ss. Un análisis estadístico detallado del comercio birregional puede encontrarse en el Comunicado de prensa (n.º 57/2002) emitido por Eurostat el 15 de mayo de 2002 con motivo de la celebración de la Cumbre de Madrid.

46. No en vano, y a diferencia de lo que ocurre con México, la UE es desde hace años el principal socio comercial de Chile en una proporción tan sólo superada en el conjunto de América Latina por MERCOSUR. En el año 2000, un 12,3% de las importaciones chilenas procedió de la UE y 19,1% de sus exportaciones tuvo como destino el mercado comunitario.

47. Vid., en este sentido, el comunicado emitido por el comisario P. Lamy tras el cierre de las negociaciones con la ministra chilena de Asuntos Exteriores Soledad Alvear, el 26 de abril de 2002

En fin, este breve repaso de los resultados cosechados por el proyecto de «asociación estratégica» en sus primeros años de vida revela un balance sumamente modesto. Desde luego, por su escaso éxito en la consecución de los objetivos marcados, no ya por el Plan de Acción de Río, ni tan siquiera por el documento de Tuusula, sino simplemente por propuestas más limitadas y realistas como las de la Comisión. Pero también, por su incapacidad para revertir un proceso que se inició conforme a la lógica de la diferenciación y está derivando de un modo cada vez más claro hacia un esquema de relaciones profundamente asimétrico, tanto en cuanto al desarrollo de las tres dimensiones de la asociación, como a la intensidad del vínculo con cada uno de los Estados o grupos de Estados participantes.

IV.2. *Las perspectivas de futuro*

«El estímulo de una «asociación estratégica» no se basa únicamente en la identidad histórica, cultural y política, sino que es también resultado de un interés común en convertir principios, valores y objetivos en prácticos mecanismos de diálogo y cooperación de forma que ambas regiones puedan enfrentarse mejor a los considerables retos del nuevo siglo». Esta afirmación, ubicada al inicio del *Informe de Evaluación* aprobado en la Cumbre de Madrid, supone el reconocimiento implícito del escaso valor añadido que hasta la fecha ha aportado el concepto de «asociación estratégica» a las relaciones entre la UE y América Latina. En este sentido, los documentos de Madrid presentan un cierto carácter refundacional ya que confirman la estructura y los principios sobre los que descansa el proyecto, al tiempo de apuntar de un modo más concreto que los de Río aquellos campos en los que podría avanzarse en la perspectiva de la próxima cita birregional⁴⁸.

Ello dependerá obviamente de la voluntad política de las partes, un bien demasiado escaso en los tiempos que corren para el proceso de integración europea como para ser excesivamente optimistas de cara al futuro. En todo caso, lo que está claro es que si se producen avances sustantivos en la «asociación estratégica» será conforme al patrón actual y que, por lo tanto, parece razonable descartar a medio plazo la corrección de los desequilibrios detectados en su funcionamiento.

En efecto, tal y como ha ocurrido hasta ahora, la lógica del libre comercio continuará actuando como el termómetro más fiable para medir la vitalidad del proceso y,

(<http://europa.eu.int/comm/trade/bilateral/prchil260402.htm>). Una breve descripción del contenido del Acuerdo también puede encontrarse en la Declaración Conjunta del presidente del Consejo Europeo, del presidente de Chile y del presidente de la Comisión, de 17 de mayo de 2002, aprobada con motivo de la Cumbre de Madrid.

48. Tal y como se establece al término del Compromiso de Madrid, la tercera cumbre entre la UE, América Latina y el Caribe se celebrará en México en el año 2004.

en consecuencia, discriminando entre aquellos socios latinoamericanos a los que la UE reconoce realmente la condición de estratégicos, y aquellos otros que continúan anclados en un modelo de relación más precario. Para los primeros (México y Chile, por el momento), las excelentes perspectivas que resultan de la liberalización de los intercambios de bienes, servicios y capitales dibujan un horizonte pleno de posibilidades para el desarrollo de la asociación, no sólo en el terreno económico sino también en el político y en el de la cooperación. Buena prueba de ello son, por ejemplo, la decisión de abrir una nueva vía de diálogo institucional entre el Congreso Nacional de Chile y el Parlamento Europeo o, en el caso de México, la voluntad de fortalecer la cooperación mediante la negociación inmediata de acuerdos sectoriales específicos en materia de ciencia y tecnología, medio ambiente o educación y formación superior⁴⁹.

El MERCOSUR se encuentra, a este respecto, en una situación delicada, que se ha complicado aún más con las dificultades internas que en los últimos tiempos han deteriorado el funcionamiento de este proceso de integración. Pese a haber estado, como vimos, en el origen mismo del proyecto de «asociación estratégica», la lentitud con la que avanza las negociaciones para desarrollar el Acuerdo Marco Interregional de Cooperación de 1995 en lo que a la liberalización de los intercambios se refiere, está comenzando a incidir en el perfil, tradicionalmente muy elevado, de las relaciones de la UE con su principal socio comercial en América Latina (Müller-Brandeck-Bocquet, 2000). No en vano, tras siete rondas formales de negociaciones, los progresos son todavía muy limitados, ya que las cuestiones arancelarias y, por lo tanto, el conflictivo capítulo agrícola, no comenzaron a abordarse hasta la quinta y sexta de estas sesiones, celebradas en julio y octubre de 2001, respectivamente⁵⁰. Hoy por hoy, las ofertas presentadas por ambas partes continúan estando muy distantes, sobre todo por el elevado coste que para la UE supondría eliminar los mecanismos de protección que se aplican a los productos agrícolas procedentes de MERCOSUR, que, no lo olvidemos, suponen más del 50% de sus exportaciones hacia el mercado comunitario⁵¹.

49. Estas y otras novedades en las relaciones bilaterales de la UE con estos dos países aparecen recogidas en la Declaración Conjunta Chile-UE y en el Comunicado emitido al término de la Cumbre México-UE, documentos ambos mencionados con anterioridad.

50. La información relativa al desarrollo de cada una de estas rondas de negociaciones puede consultarse en http://europa.eu.int/comm/external_relations/MERCOSUR/intro/index.htm.

51. Aunque las valoraciones a este respecto son difíciles de realizar, se calcula que la completa liberalización del acceso al mercado comunitario para todos los productos agrícolas procedentes de MERCOSUR podría suponer en el momento actual un coste aproximado de entre 5.300 y 14.000 millones de euros anuales en concepto de compensación a los agricultores europeos por las pérdidas ocasionadas por la competencia de este tipo de mercancías. No obstante, los productos sensibles, sobre los que realmente se centran los problemas, representan en torno a un 17% del total del comercio agrícola entre ambos grupos regionales. Para un análisis más detallado de estas cuestiones, vid. J. ÁLVAREZ RAMOS. Comercio e inversión agroalimentaria entre la Unión Europea y América Latina. *Boletín de Información Comercial Española (ICE)*, 1998, n.º 2569, pp. 21-27; M. CIENFUEGOS MATEO. *Los acuerdos internacionales del MERCOSUR: estudio especial del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Europea*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2002, trabajo de investigación

Aunque en otros capítulos de la negociación (servicios e inversiones, por ejemplo) los problemas son mucho menores, y pese a la decisión adoptada en la Cumbre de Madrid de convocar antes de que finalice el año 2002 una reunión del Comité Birregional de Negociación en su formación ministerial⁵², no parece probable que este proceso pueda culminar antes de 2005. Para entonces, si todo va bien, ya habrá concluido la nueva ronda de negociaciones comerciales multilaterales lanzada por la OMC tras la Conferencia Ministerial de Doha⁵³, y la UE estará en condiciones de reconsiderar el coste efectivo de la liberalización de los intercambios con MERCOSUR a la luz de los compromisos que en materia agrícola se va a ver forzada a asumir en ese foro⁵⁴.

Entre tanto, y para evitar el deterioro de la relación bilateral, los jefes de Estado y de Gobierno de ambas partes han acordado en Madrid profundizar el diálogo político mediante el fortalecimiento de las estructuras existentes desde 1995⁵⁵, así como acelerar la puesta en práctica del Memorándum de entendimiento en materia de cooperación, firmado en Luxemburgo el 26 de junio de 2001, sobre todo en aquellos sectores más directamente relacionados con la futura zona de libre comercio en la que deberían desembocar las actuales negociaciones (aduanas, mercado interior, normas y estándares, asuntos sanitarios y fitosanitarios, política de coordinación macroeconómica...).

Para los que la Cumbre de Madrid ha resultado sin más decepcionante es para los Estados miembros del Sistema de Integración Centroamericano (SICA) y de la Comunidad Andina. Particularmente revelador, a este respecto, es el brevísimo Comunicado Conjunto de la reunión que los máximos responsables políticos de este último grupo de países mantuvieron con los representantes de la UE en Madrid⁵⁶, y en el que apenas

inédito, pp. 147 y ss.; D. GABDIN. Les obstacles au libre-échange des produits agricoles liés aux politiques de la Communauté. En C. FLAESCH-MOUGIN y J. LEBULLENGER. *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Rennes: Editions Apogée, 1999, pp. 131-152.

52. Comunicado Conjunto de la segunda Reunión de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y del MERCOSUR, Madrid, 17 de mayo de 2002, punto n.º 9.

53. La cuarta Conferencia Ministerial de la OMC se celebró en Doha (Quatar) del 9 al 14 de noviembre de 2001. El texto de la Declaración Ministerial y del Programa de trabajo aprobados en esta reunión pueden consultarse en <http://www.wto.org> (Documento WT/MIN (01)/DEC/W/1 de 14 de noviembre de 2001).

54. De hecho, en el mandato negociador aprobado por el Consejo en septiembre de 1999 ya se condicionaba la posibilidad de alcanzar un acuerdo de libre comercio con el MERCOSUR a la previa conclusión de la ronda de negociaciones multilaterales que se pensaba iba a comenzar tras la Conferencia Ministerial de Seattle (la *non nata* «Ronda del Milenio»).

55. Conforme al punto n.º 4 del Comunicado Conjunto antes mencionado, el diálogo político entre las partes se refuerza del siguiente modo: 1) celebración de reuniones anuales de altos funcionarios; 2) celebración de reuniones anuales a nivel ministerial en Nueva York con motivo de la Asamblea General de las Naciones Unidas, y reuniones semestrales de los jefes de Misión en Nueva York; 3) celebración de reuniones previas a las conferencias internacionales en el marco de las Naciones Unidas; 4) celebración de reuniones de los jefes de Misión de la UE y del MERCOSUR acreditados ante los organismos especializados en Ginebra, París, Roma, Viena y Nairobi.

56. A diferencia, por ejemplo, de la Cumbre con el MERCOSUR en la que participaron los jefes de Estado o de Gobierno de la UE, en la reunión con la Comunidad Andina la UE estuvo representada

se percibe el compromiso europeo con la dramática situación que viven algunos de ellos. En ambos casos, la UE rechazó la pretensión de sus socios latinoamericanos de abrir auténticos procesos de asociación económica y política, similares a los iniciados con el resto de países o grupos de países en la región, ofreciéndoles a cambio la perspectiva de agotar antes otra etapa intermedia que consistirá en la negociación de una nueva categoría de Acuerdos sobre Diálogo político y Cooperación⁵⁷. Aunque los acuerdos de tercera generación, concluidos a principios de los noventa pero cuya entrada en vigor no se ha producido hasta fechas relativamente recientes⁵⁸, constituyen ya un marco anacrónico para la cooperación con ambas regiones (Fernández Fernández, 2000: 450), es difícil imaginar qué mejoras concretas podría aportar este renovado vínculo convencional sin llegar al estadio de la asociación tal y como se entiende en las relaciones con América Latina.

Parece claro, pues, que para estos dos grupos regionales el concepto de «asociación estratégica» con la UE continúa siendo aún una perspectiva difusa y lejana en el tiempo, puesto que el único compromiso que recogen los documentos de Madrid es el de replantear la posibilidad de negociar sendos Acuerdos de Asociación que incluyan áreas de libre comercio una vez concluido el Programa de Trabajo de Doha, es decir, en 2005. Y ello no supone garantía alguna, ya que el inicio de estas negociaciones queda condicionado también al logro de los objetivos previstos por los nuevos Acuerdos sobre Diálogo Político y Cooperación, que puede que para entonces ni siquiera hayan entrado en vigor⁵⁹.

Esta marginación de andinos y centroamericanos en el nuevo marco de relaciones entre la UE y América Latina se verá agravada, además, por el menor protagonismo relativo que los otros dos pilares (político y cooperación) están teniendo en el desarrollo de la «asociación estratégica», tendencia esta última que tampoco va a variar sustancialmente tras la segunda cumbre birregional.

Es cierto que en los documentos de Madrid, y en particular en la Declaración sobre *Valores y Posiciones Comunes*, se percibe la firme voluntad de consolidar un amplio espacio de concertación política entre las partes en torno a determinadas áreas temáticas que aparecen mejor perfiladas que en Río. Al margen del ámbito tradicional

únicamente por la troika ampliada; es decir, por el presidente del Consejo Europeo, el primer ministro de Dinamarca, en su calidad de futuro presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión Europea y el secretario general del Consejo.

57. La decisión de ofrecer a los países andinos y centroamericanos la posibilidad de concluir este nuevo tipo de acuerdos con vistas a preparar una eventual negociación futura sobre asociación política y económica fue adoptada por el Consejo de Asuntos Generales en su reunión del 15 de abril de 2002.

58. Así, por ejemplo, el Acuerdo Marco de cooperación firmado con Centroamérica en 1993 no entró en vigor hasta 1999.

59. Vid., en este sentido, los Comunicados Conjuntos de la XVIII Conferencia Ministerial del Diálogo de San José y de la Reunión entre los jefes de Estado y de Gobierno de la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea, ambas celebradas en Madrid del 18 de mayo de 2002.

de la lucha contra el tráfico de drogas y de la obligada referencia al terrorismo internacional, destaca en este sentido el apoyo unánime de los participantes al conjunto de instrumentos multilaterales destinados a prevenir la proliferación y diseminación de todo tipo de armas, especialmente las de destrucción masiva, así como a los esfuerzos más recientes con vistas a lograr la prohibición de algunas de ellas y la erradicación del tráfico ilícito de otras. Ésta puede ser, sin duda, una prometedora línea de actuación conjunta en el futuro inmediato dentro del diálogo político birregional.

Conviene reconocer, no obstante, que en cualquiera de estos campos, a excepción del de la droga, lo que realmente interesa a la UE es la concertación de políticas con los grandes socios regionales. Y de ahí, que la Cumbre de Madrid haya servido esencialmente para fortalecer las estructuras de diálogo político con México y el MERCOSUR, mediante la intensificación de los contactos en las sedes de los distintos organismos especializados de Naciones Unidas y la generalización de las consultas bilaterales en el marco de los procesos preparatorios de las principales conferencias internacionales⁶⁰. Mientras tanto, y en contraste con lo anterior, el más antiguo de los diálogos políticos con América Latina, el Proceso de San José, cambia de formato, y a partir de ahora no se celebrarán conferencias ministeriales plenarias más que si alguna de las partes lo solicita expresamente. Es decir, que la UE rebaja con carácter general su representación en este tipo de reuniones a la troika en su formación ministerial⁶¹.

Por lo que se refiere a la cooperación, tercer pilar de la «asociación estratégica», los documentos de Madrid no introducen novedades significativas de cara al futuro, a excepción de la convocatoria de una reunión birregional de carácter monográfico sobre estas cuestiones que se celebrará en Costa Rica antes de que finalice el año 2002⁶². Más bien el contrario, parecen consolidarse claramente las tendencias que se han ido apuntando a lo largo del presente estudio, y que revelan una evidente pérdida de protagonismo de esta dimensión en el proyecto de asociación entre la UE y América Latina, acompañada de una reorientación de los instrumentos de la cooperación hacia determinados sectores que no beneficia principalmente a los países más pobres.

No insistiré de nuevo sobre las virtudes de los programas de colaboración entre redes de la sociedad civil, cuya eficacia está fuera de toda duda y que salen reforzados, como vimos, de esta segunda cita birregional. Tampoco constituyen una novedad las excelentes perspectivas que presenta la cooperación en los campos de la educación superior, la ciencia y la tecnología. No me resisto, sin embargo, a subrayar la escasa atención que los documentos de Madrid prestan a los problemas sociales que afectan a la mayor parte de los países de América Latina; y es que de su lectura podría inferirse que esta auténtica «fractura social» reviste menor importancia que la «fractura digital», a la que se alude reiteradamente y a la que se trata de poner remedio a través del lanzamiento del programa @LIS.

60. Vid., en este sentido, los comunicados de las reuniones bilaterales celebradas por la UE con estos países con motivo de la Cumbre de Madrid, a los que ya me he referido antes.

61. Comunicado Conjunto de la XVIII Conferencia Ministerial del Diálogo de San José, p. 2.

62. *Compromiso de Madrid*, párrafos finales.

Esta circunstancia resulta más preocupante si la situamos en un contexto de contención e, incluso, ligera disminución del volumen de recursos destinados a la cooperación con América Latina. En efecto, tras alcanzar su punto álgido en la segunda mitad de los noventa, en los últimos años se constata un cierto declive en el compromiso financiero de la UE con esta región, que no cuestiona de todos modos su condición de principal proveedor de ayuda oficial para el desarrollo en la zona⁶³. Y, si bien en un principio esta tendencia fue acompañada de una mayor concentración de los recursos disponibles en aquellos países con menores niveles de desarrollo (IRELA, 2000: 6), éstos se están viendo ahora igualmente afectados por esos recortes⁶⁴. Destaca, no obstante, en relación con estos últimos la decisión de la UE de apoyar la aplicación en América Latina de la iniciativa HIPC (*High Indebted Poor Countries*-Países Pobres Altamente Endeudados) mediante contribuciones específicas al fondo fiduciario que a tal fin gestiona el Banco Mundial, y que irán destinadas a aliviar el peso asfixiante que la deuda externa supone para países como Bolivia, Honduras o Nicaragua⁶⁵.

En todo caso, parece claro que los avances que en el futuro puedan producirse en este ámbito de la «asociación estratégica» pasarán por la mejora de la eficacia de los mecanismos de cooperación y por una mayor coordinación entre la UE y el resto de donantes, así como principalmente entre la propia Comunidad y sus Estados miembros⁶⁶. Con este horizonte, en el que no cabe esperar progresos cuantitativos sino como mucho cualitativos, la UE debería tratar de explotar la ventaja comparativa que para ella representa su posición como donante con una clara perspectiva regional en América Latina y una amplia experiencia en este tipo de cooperación⁶⁷.

63. En efecto, tras alcanzar una cifra cercana a los 500 millones de euros en las fechas indicadas, desde 1999 el volumen de recursos comunitarios destinados a la cooperación con América Latina se sitúa en torno a los 425-430 millones de euros anuales (concretamente en el año 2000, 429 millones).

64. Así, por ejemplo, de 1999 a 2000 los recursos destinados a los países centroamericanos cayeron de 218 a 109 millones de euros. Ello se debe al fuerte componente de ayuda humanitaria y para la reconstrucción que tradicionalmente ha presentado la cooperación comunitaria en esta zona, y no sólo al impacto del huracán Mitch, ya que en 1997 la cooperación ascendió a 146 millones de euros.

65. En el año 2000, esta contribución ascendió a 45 millones de euros para estos tres países. Un análisis de la iniciativa HIPC, en su versión modificada de 1999, puede encontrarse en J. ATIENZA. De los programas de ajuste a la reducción de la pobreza. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 2001, n.º 7, pp. 9-28.

66. Vid., a este respecto, el Informe de la Comisión sobre coordinación operativa entre la Comunidad y los Estados miembros de la Unión Europea en el ámbito de la cooperación para el desarrollo. COM (2000) 108 final, de 1 de marzo de 2000.

67. En esta dirección parece encaminarse la Comisión en su *Informe Estratégico Regional sobre América Latina*, presentado en abril de 2002 y en el que se propone fortalecer esta dimensión de la cooperación mediante el lanzamiento de nuevas iniciativas en los ámbitos de la prevención y la preparación de cara a las catástrofes naturales, la gestión sostenible de la energía y la creación de un observatorio de las relaciones UE-América Latina, además de las ya reseñadas con anterioridad en el campo social y de la colaboración entre redes de la sociedad civil.

V. CONCLUSIONES

El objetivo de establecer una «asociación estratégica» entre la UE y América Latina constituye un proyecto ambicioso, atractivo y que responde perfectamente a los intereses en gran medida complementarios de ambas regiones en la escena internacional. Su concepción ha sido además oportuna en el tiempo y hunde sus raíces en sólidos principios compartidos.

Hasta ahora, sin embargo, el desarrollo de esta propuesta se está revelando excesivamente lento y dependiente del efecto dinamizador que provoca la celebración de las cumbres birregionales. Muchos de los países latinoamericanos implicados no han tenido ocasión todavía de percibir el valor añadido que la «asociación estratégica» comporta en sus relaciones con la UE, y casi con toda seguridad tampoco podrán hacerlo en los próximos años. Aquellos otros que, en cambio, se encuentran en mejores condiciones para entablar una cooperación equilibrada con la Europa comunitaria están experimentando ya las interesantes posibilidades que ofrece la asociación política y económica entre ambas regiones.

Y es que en su etapa inicial, aunque probablemente también en su devenir posterior, la lógica de la liberalización del acceso a los mercados de bienes, servicios e inversiones se ha convertido en el criterio fundamental que marca el ritmo de construcción de la «asociación estratégica». Ello es comprensible en el panorama actual de las relaciones internacionales y, sin duda, favorecerá el desarrollo de nuestros socios latinoamericanos, pero también comporta riesgos evidentes que la UE no debería desconocer. Con ello no me refiero sólo a las profundas asimetrías que han comenzado a aparecer en el seno de este proyecto, sino sobre todo a la seria amenaza de que el argumento de fondo que lo respalda pierda autoridad: es decir, que lo que la UE esté en condiciones de ofrecer a América Latina no difiera sustancialmente de la propuesta de los Estados Unidos.

VI. BIBLIOGRAFÍA

- ALDECOA LUZÁRRAGA, Francisco. El Acuerdo entre la Unión Europea y el MERCOSUR en el marco de la intensificación de las relaciones entre Europa y América Latina. *Revista de Instituciones Europeas*, 1995, vol. 22, pp. 761-790.
- ÁLVAREZ RAMOS, J. Comercio e inversión agroalimentaria entre la Unión Europea y América Latina. *Boletín de Información Comercial Española (ICE)*, 1998, n.º 2569, pp. 21-27.
- ANTÓN CORTÉS, Alberto. Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la primera conferencia intergubernamental. Agenda y prioridades. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2001, n.º 54-55, pp. 23-35.
- ATIENZA, Jaime. De los programas de ajuste a la reducción de la pobreza. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 2001, n.º 7, pp. 9-28.

- AYUSO POZO, Ana. La cooperación para el desarrollo de la Unión Europea en América Latina. La acción española ante un pasado umbrío y un futuro incierto. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 2001, n.º 54-55, pp. 85-109.
- CEBADA ROMERO, Alicia. La articulación jurídica de las relaciones entre la UE y el MERCOSUR. En *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid: Boletín Oficial del Estado-Universidad de Extremadura, 2000, pp. 99-110.
- CIENFUEGOS MATEO, Manuel. *Los acuerdos internacionales del MERCOSUR: estudio especial del Acuerdo Marco Interregional de Cooperación entre el MERCOSUR y la Unión Europea*. Barcelona: Universidad Pompeu Fabra, 2002, trabajo de investigación inédito.
- COMISIÓN EUROPEA. *Orientaciones para la cooperación con los países en desarrollo de América Latina y de Asia*. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (90) 176 final, 11 de junio de 1990.
- *Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000*. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (95) 495 final, de 23 de octubre de 1995.
- *Comunicación al Consejo, al Parlamento Europeo y al Comité Económico y Social sobre una nueva Asociación Unión Europea/América Latina en los albores del siglo XXI*. COM (1999) 105 final, de 9 de marzo de 1999.
- *Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*. Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, COM (2000) 670 final, de 31 de octubre de 2000.
- *Informe Estratégico Regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, abril 2002, disponible en <http://www.europa.eu.int/comm/world/lac>.
- DE LA ROCHA VÁZQUEZ, Manuel. Las relaciones entre México y la Unión Europea ante la perspectiva de una liberalización comercial bilateral. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1998, n.º 3, pp. 65-83.
- DEL ARENAL MOYÚA, Celestino. Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1997, n.º 1, pp. 111-138.
- La relación de cooperación en materia de seguridad entre la Unión Europea y América Latina. En PALOMARES LERMA, Gustavo (ed.). *Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2002, pp. 175-225.
- ESPÓSITO, Carlos. El MERCOSUR entre el regionalismo y el multilateralismo. En *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid: Boletín Oficial del Estado-Universidad de Extremadura, 2000, pp. 71-83.
- EUROPEAID. *Annual Report on the Implementation of the European Commission's External Assistance*. Brussels: European Commission, 2000.
- FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, José Javier. La contribución de la Unión Europea a los procesos de paz y democratización en América Central y el futuro del Proceso de San José. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, n.º 8, pp. 417-452.
- FRERES, Christian (coord.). *La Cooperación al Desarrollo Bilateral de la Unión Europea con América Latina*. Madrid: AIETI, 1997.
- GABDIN, D. Les obstacles au libre-échange des produits agricoles liés aux politiques de la Communauté. En FLAESCH MOUGIN, C. y LEBULLENGER, J. *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Renne: Editions Apogée, 1999, pp. 131-152.

- GRANDI, Jorge y SCHUTT, Daniel. Expectativas ante la Cumbre Unión Europea-América Latina-Caribe: un ensayo de aproximación. *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1998/1999, n.º 3, pp. 33-46.
- GRISANTI, Luis Xavier. Europe and Latin America: The Challenge of a Strategic Partnership. *European Foreign Affairs Review*, 2000, vol. 5, pp. 1-7.
- INSTITUTO DE ESTUDIOS EUROPEOS. *La política exterior europea ante la Presidencia española*. Informe del Grupo de Reflexión sobre la Presidencia española de 2002. Madrid: Universidad San Pablo-CEU, noviembre 2001.
- IRELA. *La Unión Europea y México: una nueva relación política y económica*. Madrid, 1997.
- *La política europea de desarrollo hacia América Latina: tendencias y perspectivas*. Madrid, 11 de septiembre de 2000.
- MÜLLER-BRANDECK-BOCQUET, Gisela. Perspectives for a New Regionalism: Relations between the EU and the MERCOSUR. *European Foreign Affairs Review*, 2000, vol. 5, pp. 561-579.
- OLESTI RAYO, Andreu. La Unión Europea y la reducción de la oferta ilícita de drogas. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2002, n.º 11, pp. 113-152.
- SANAHUJA, José Antonio. Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales. En *Iberoamérica ante los procesos de integración. Actas de las XVIII Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales*. Madrid: Boletín Oficial del Estado-Universidad de Extremadura, 2000, pp. 283-298.
- SOTILLO LORENZO, José Ángel. La Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe: ¿fin de trayecto o punto de partida? *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, 1998/1999, n.º 3, pp. 47-63.
- ZABLUDOVSKY, Jaime. The Mexico-EU Free Trade Agreement: A Strategic Instrument to Position Mexico as the Transatlantic Hub for Trade and Investment. *European Foreign Affairs Review*, 2001, vol. 6, pp. 147-154.