

Tras la cumbre de Lima ¿hacia donde camina la asociación estratégica entre la UE y América Latina?

Anna Ayuso

Coordinadora del Programa América Latina, Fundació CIDOB

Barcelona, 26 de junio de 2008

Con la V Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y la Unión Europea (ALCUE) celebrada en Lima entre el 13 y el 17 de mayo de 2008 se completaba casi un decenio desde el lanzamiento de la asociación estratégica sin que se haya llegado a precisar hacia donde camina la relación. La mayoría de balances hechos a posteriori coinciden en que, como en anteriores ediciones, ha predominado la retórica sobre los resultados concretos. Reunir bianualmente a altos mandatarios de 60 países parece requerir un pretexto que vaya más allá del intercambio de buenas intenciones. Hablar del éxito o fracaso de un acontecimiento de ese nivel depende de cuales eran las expectativas razonables a las que se podía aspirar y en que medida se han cumplido. El objetivo genérico de estas cumbres es el de definir la agenda bilateral y establecer compromisos que abarquen el conjunto de la relación incluyendo la concertación política, las relaciones económicas y la cooperación. El diálogo directo entre los jefes de Estado debería servir para establecer objetivos comunes y ligarlos a compromisos que puedan hacerse efectivos. En la actualidad la agenda birregional es difusa y esta llena de desencuentros que dificultan los acuerdos, no solo entre las dos regiones, si no también en el interior de ellas donde la percepción de las prioridades es a menudo divergente.

A nadie se le oculta que para la Europa ampliada Latinoamérica no es un socio privilegiado. Solo un grupo de países de la "vieja Europa" comunitaria mantiene vínculos relevantes, pero su atención no es constante, como la ausencia de los primeros ministros británico e italiano y el presidente francés en este encuentro puso de manifiesto. En una Europa ensimismada tratando de digerir su ensanchamiento continuado y de reconducir una reforma institucional descarrilada, la asociación estratégica con América Latina y el Caribe queda en segundo o tercer plano. Del otro lado, las relaciones intraregionales latinoamericanas no atraviesan el mejor momento. La diplomacia peruana se empleó a fondo para evitar confrontaciones que empiezan a ser habituales en estos foros. Con un Chávez inusualmente comedido y un Correa conciliador, el conjunto de países andinos consiguieron recomponer su imagen de grupo y sentarse a negociar conjuntamente alejando los escenarios agoreros de ruptura. Tampoco se dejaron resquicios que permitieran la infiltración de protestas reivindicativas espontáneas como ocurrió en Viena en 2006 con el caso de las papeleras entre Argentina y Uruguay. Pero, aunque no se aireen, los problemas siguen y dificultan la adopción de posiciones comunes que lideren las negociaciones. Así parece que, ni Europa tiene claro que es lo que ofrece y lo que quiere de América Latina, ni viceversa. Existen sí consensos reiterados sobre principios comunes que incluyen la defensa de un multilateralismo basado en el respeto a la democracia, los derechos humanos y la no intervención. Subsisten también desacuerdos en torno a las negociaciones comerciales, la arquitectura financiera internacional y la responsabilidad compartida ante retos globales como la preservación del medio ambiente y el cambio climático, la lucha contra el crimen organizado y el narcotráfico, las migraciones, el terrorismo, la carrera armamentista o la crisis alimentaria.

¿Cómo se plantearon los objetivos comunes concretos de esta cumbre? Oficialmente dos eran los temas centrales, conectados entre sí y ambos de gran calado. El primero, "Pobreza Desigualdad e Inclusión social", forma parte de la agenda bilateral desde la Cumbre de Gualadajara de 2004, que introdujo el debate sobre la cohesión social. Ésta se ha convertido en una prioridad de la cooperación europea y ha dado lugar a un diálogo específico que incorpora medidas de seguimiento, aunque persisten diferencias a la hora

de concretar las políticas y los instrumentos. En el segundo tema fue "Desarrollo sostenible: medio ambiente, cambio climático y energía" y, en plena escalada de los precios de los hidrocarburos, los debates se centraron en torno a la crisis alimentaria, la política energética y en especial la relación entre los biocombustibles y la primera. Sin embargo, como viene siendo habitual, la atención se centró en los avances de los procesos de negociación en curso con América Central, la Comunidad Andina (CAN) y MERCOSUR para la conclusión de los nuevos acuerdos de asociación. El protagonismo fue para las pugnas internas de la CAN sobre el contenido y alcance de las negociaciones y las intenciones de Perú de pasar a una negociación bilateral ante la reticencia boliviana a abrirlas en el marco regional. La UE, que ha convertido el apoyo a la integración regional en un eje central de las relaciones, mantiene de momento la preferencia por el enfoque multilateral pero incorporando mecanismos de flexibilidad que permitan salvar las diferencias. Esto exige abordar otro gran tema de debate: cómo convertir dichos acuerdos en algo más que un acuerdo de liberalización comercial y, más concretamente, como incorporar el tratamiento de las asimetrías en el conjunto de las relaciones.

Tras la clausura oficial de la Cumbre se celebró en Miraflores, el corazón de Lima, una "noche en blanco"; acto público lúdico iniciado por el desfile "Homenaje a la Papa" presidido por una enorme papa flotante diseñada por artista catalán Antoni Miranda. En su discurso de clausura el presidente anfitrión Alan García aludió al modesto tubérculo (de momento a resguardo de la crisis alimentaria) como un símbolo de hermanamiento entre los dos continentes y de la generosidad de la madre tierra. A pocos kilómetros, en la Plaza 2 de mayo, Evo Morales, sin Chávez y sin Correa, clausuraba la Cumbre de los pueblos celebrada de forma paralela a la cumbre oficial, en la que los movimientos alternativos clamaban por hacer oír la voz de los excluidos del continente. El resto de mandatarios se dirigió a la cena ofrecida por el presidente anfitrión eludiendo la esperada rueda de prensa final. A día siguiente, a medida que los mandatarios salían del país se desmontaba el dispositivo de seguridad; se retiraron las vallas de las calles, disminuyeron los efectivos policiales del centro de la ciudad, los comercios recuperaron el ritmo normal y los informales e indigentes desvanecidos regresaron al paisaje urbano. ¿Qué quedó de la Cumbre? Alan García había insistido en sus discursos sobre la voluntad de alcanzar resultados concretos y visibles. Pero en la Declaración de Lima de 57 puntos no abundan compromisos con una agenda concreta y objetivos definidos.

Se reiteraron declaraciones sobre principios comunes y se comprometieron a trabajar por políticas de desarrollo inclusivas que incorporen la participación social y la mejora de las políticas públicas y los sistemas de protección social. Como meta específica relacionada con los ODM se propuso erradicar el analfabetismo y la desnutrición en el año 2020. Respecto al desarrollo sostenible se renovó el compromiso con la Agenda 21 y el refuerzo de la cooperación energética. Para ello en Lima se creó un nuevo programa regional, pues no hay cumbre que se precie sin uno. Esta vez fue EuroCLIMA, como en Viena fue EuroSolar y en Guadalajara EuroSOCIAL. Otros dos anuncios fueron la propuesta de establecimiento de un mecanismo de seguimiento de los compromisos, por determinar, y la iniciativa de crear una Fundación ALC-UE para deliberar sobre estrategias comunes y la definición de la asociación birregional. Lo demás son retos comunes a abordar, pero sin ligarlos a acciones concretas. En su discurso final el primer mandatario de Eslovenia Danilo Türk, ejerciendo como presidente rotatorio de la UE, señaló que "tener demasiadas prioridades es no tener ninguna". Es la impresión que dejan las 17 páginas de la Declaración de Lima; una gran lista de tareas, pero la casa sigue sin barrer. El presidente español José Luis Rodríguez Zapatero anunció que la asociación estratégica abre un proceso de profundización hacia 2010. España será ese año el país anfitrión de la siguiente Cumbre. ¿Como orientar el futuro para conseguir concretar esa afirmación?

Lo primero es definir que es lo que Europa está dispuesta a ofrecer y eso incluye no solo a las instituciones europeas, sino al conjunto de los países miembros. España debería tratar de implicar a más países europeos que estén dispuestos a apoyar con sus políticas bilaterales una agenda birregional concertada realmente operativa. Lo segundo buscar los interlocutores adecuados que aseguren la representatividad y un mínimo de institucionalidad que permita un seguimiento y rendición mutua de cuentas en las agendas concertadas. El recurso al GRULA (Grupo de embajadores permanentes latinoamericanos ante la UE) parece una fórmula que ofrece estabilidad, pero precisaría de mayor capacidad resolutoria. En este sentido, sería conveniente incorporar los diálogos específicos (los existentes sobre cohesión social, medio ambiente, seguridad, narcotráfico y otros que sean necesarios como la propuesta sobre migraciones) a la concreción de las prioridades de la agenda y convertirlos en un mecanismo de seguimiento de las políticas y de los avances. Para evitar duplicar instancias se debería aprovechar las instituciones existentes en ambas regiones, nacionales e internacionales, que están trabajando sobre

