

REVISTA CIDOB D'AFERS INTERNACIONALS 54-55.

España ante la segunda cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe.

Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras
la primera conferencia intergubernamental. Agenda y prioridades.
Alberto Antón Cortés

Las relaciones políticas de la Unión Europea con América Latina tras la primera conferencia intergubernamental

Agenda y prioridades

Alberto Antón Cortés*

RESUMEN

La Cumbre de Madrid de mayo del 2002 entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe será un acontecimiento importante para las relaciones birregionales. Para abordar la agenda y las prioridades de esta cumbre, el autor hace un repaso de su largo proceso de preparación, de los logros conseguidos en la primera cumbre (Río de Janeiro, 1999) y de los principales expedientes de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe: Mercosur y Chile; México; Diálogo de San José (Centroamérica); Comunidad Andina; Colombia y Cuba. Para concluir que la Cumbre de Madrid no puede ser una mera repetición de Río. Del éxito de esta segunda cumbre dependerá en gran medida la institucionalización del proceso.

Palabras clave: Unión Europea, América Latina, Caribe, cumbres, acuerdos, relaciones políticas.

Los días 17 y 18 de mayo del 2002 tendrá lugar en Madrid la II Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe (UE-ALC). En ese momento se habrán cumplido prácticamente tres años desde la primera

*Consejero de la Representación Permanente de España ante la UE
(alberto.anton@reper.mae.es)

Cumbre, en Río de Janeiro, correspondiendo hacer un balance de los compromisos adoptados en aquella ocasión.

Conviene recordar que la idea de celebrar una cumbre con los países de América Latina y el Caribe es de cuño español: la lanzó el presidente Aznar con ocasión de la Cumbre Iberoamericana de Viña del Mar. Su formato, al incorporar al Caribe, buscaba no sólo adoptar una perspectiva hemisférica sin excepciones, sino también ganar apoyos adicionales entre los socios europeos para una iniciativa cuyo objetivo último era aumentar el interés por el continente latinoamericano. Otro factor que tener en cuenta cara a esta segunda Cumbre es que se celebrará en España, coincidiendo con la presidencia española de la Unión. Será sin duda uno de los acontecimientos más importantes de la presidencia.

Hay que decir que la Cumbre es antes que nada un marco en el que se encuadran las relaciones de la UE con América Latina. Esto significa que la agenda latinoamericana, es decir, los temas que interesan a las relaciones birregionales, es una agenda de y para los jefes de Estado y de Gobierno. Esto debería representar un incentivo adicional para todos los protagonistas de estas relaciones con vistas a incrementarlas, diversificarlas y traducirlas en acciones concretas, lejos de enfoques retóricos.

Antes de examinar los principales resultados de la Cumbre de Río de Janeiro y de hacer algunas reflexiones sobre la agenda de la de Madrid, convendría repasar brevemente la historia de las relaciones entre la UE y América Latina.

LAS RELACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA EN PERSPECTIVA

Las relaciones con América Latina constituyen hoy un capítulo importante de las relaciones exteriores de la UE. Puede decirse sin temor a exagerar que ese capítulo empezó a escribirse a partir de 1985, fecha del ingreso de España y Portugal en la entonces Comunidad Europea.

Ese año de referencia el continente latinoamericano formaba parte de los denominados “países no asociados”, expresión peyorativa que describía de manera elocuente una realidad marcada por el desinterés y el olvido. Las ayudas financieras que la Comunidad destinaba a América se limitaban a 37 millones de euros anuales, de los que más del 50% correspondía a acciones de ayuda alimentaria. Sólo existían acuerdos de cooperación denominados de “primera generación” con algunos países latinoamericanos, que se limitaban a mencionar los aspectos comerciales, sin carácter preferencial, y la cooperación financiera y técnica. América Latina tenía cerrado el acceso a los préstamos del Banco

Europeo de Inversión (BEI). Finalmente, en toda Latinoamérica la Comisión disponía del mismo número de funcionarios, en sus dos únicas delegaciones de Caracas y Santiago de Chile, que los que se ocupaban de un pequeño país africano: Benín.

Ha llovido mucho desde entonces y las relaciones birregionales han ido desarrollándose, nutriéndose con numerosos instrumentos de cooperación y con más recursos financieros y humanos. Hoy existe una tupida red de acuerdos con los países y las agrupaciones regionales y un nivel nada desdeñable de diálogo político.

Una instantánea de estas relaciones nos ofrecería el siguiente panorama:

– En primer lugar, una serie de acuerdos de “tercera generación”, negociados a partir de principios de los años noventa, que incorporan una cláusula democrática, conceden un amplio espacio a la cooperación económica y prevén una variada cooperación sectorial susceptible de ser ampliada a través de cláusulas evolutivas. Hay acuerdos de este tipo con la Comunidad Andina (CAN), con América Central y con los cuatro países del Mercado Común del Sur (Mercosur). Cuba es el único país con el que no hay acuerdo. Sus relaciones con la Unión Europea se articulan en torno a la denominada “posición común”, adoptada en diciembre de 1996.

Recientemente el marco contractual con América Latina se ha enriquecido al haberse producido un salto cualitativo representado por el acuerdo de asociación con México (2000) y la negociación –en curso– de los futuros Acuerdos de Asociación con Mercosur y con Chile.

– En segundo lugar, unas relaciones económicas y comerciales cada vez más dinámicas, que cuentan con importantes instrumentos de apoyo en la cooperación como los programas horizontales de apoyo a las empresas (AL-INVEST o ALURE), con el concurso de los préstamos del BEI y, en el caso de los países menos desarrollados (andinos y centroamericanos), con el régimen preferencial “drogas” dentro del Sistema de Preferencias Generalizadas (SPG). La UE es hoy el primer inversor extranjero en América Latina, por delante de los Estados Unidos, y el segundo socio comercial de la región.

– Por otro lado, la UE mantiene un diálogo político regular con los distintos países y subregiones. Desde 1990 celebra reuniones ministeriales anuales con el Grupo de Río y desde 1984 con Centroamérica (Diálogo de San José). Con el Mercosur y Chile y con la Comunidad Andina hay, asimismo, encuentros ministeriales al margen de las reuniones con el Grupo de Río. La Cumbre ha supuesto un salto cualitativo muy importante en el diálogo político birregional, que no solamente aumenta de nivel, sino que se ha ampliado al incluir al Caribe.

– Finalmente, la Unión Europea privilegia en sus relaciones exteriores el enfoque regional. En América Latina promueve los procesos de integración (Mercosur, CAN y Sistema de Integración Centroamericano). Sin embargo esta opción no le ha impedido desarrollar sus relaciones con los países, al margen de su participación en agrupaciones regionales, como se ha demostrado con los casos de México y Chile.

SIGNIFICACIÓN Y PRINCIPALES RESULTADOS DE LA CUMBRE DE RÍO DE JANEIRO

La Cumbre de Río sirvió sobre todo para actualizar la agenda con América Latina y, desde la perspectiva europea, para definir una estrategia de cooperación con ese continente a partir del año 2000, fecha en la que expiraba la Comunicación sobre la estrategia con América Latina presentada por la Comisión Europea en diciembre de 1995, bajo la anterior presidencia española.

Los trabajos de la Cumbre se organizaron en torno a tres ejes temáticos: el político; el económico y comercial; y el social, cultural y humano. En el *capítulo político* el gran mensaje de la Cumbre fue el lanzamiento de lo que se denominó “la Asociación Estratégica Birregional”, idea-fuerza que partía de la constatación de la pertenencia de ambas regiones a un mismo universo cultural y de valores.

En el *plano económico*, la Conferencia de Río de Janeiro, aunque desde el principio quedó muy claro que no era una instancia para la negociación comercial, sirvió para impulsar la negociación del Acuerdo de Asociación con México y para confirmar la disposición de la Unión Europea a negociar asimismo sendos acuerdos de asociación con el Mercosur y con Chile.

Finalmente, en el *ámbito de la cooperación*, se definió todo un catálogo de posibles áreas temáticas para desarrollar acciones conjuntas.

Los resultados de esta primera Cumbre quedaron recogidos en dos documentos: uno de carácter fundamentalmente político, la denominada “Declaración de Río de Janeiro”, y otro de carácter más operativo titulado “Prioridades para la acción”. Con ambos textos quedaba establecido el nuevo marco general con el que las dos regiones se disponían a afrontar sus relaciones en el futuro. La Conferencia de Río fue ya un éxito por el mero hecho de haber tenido lugar. Significaba en primer lugar una manifestación de la voluntad política de los líderes europeos y latinoamericanos y caribeños de aplicar el gran potencial que representaban la cultura común y los valores compartidos en el desarrollo de iniciativas concretas de cooperación, contribuyendo así a la configuración de un nuevo esquema multipolar en el mundo.

No se puede olvidar la dificultad que entrañó compaginar los intereses, muchas veces dispares, entre los participantes en la Cumbre, especialmente del lado americano, debido a la enorme heterogeneidad que presenta una región que agrupa países tan dispares como Brasil o Barbados, gigantes económicos y demográficos por un lado y pequeñas islas por otro, países de desarrollo medio y otros con graves problemas de desarrollo. Al final se consiguió sin embargo reflejar en los textos de la Cumbre la problemática y las aspiraciones de todos, y se fijó un marco de acciones de cooperación o plan de acción en el que cada uno podía identificar su huella. Ayudó también a con-

seguir ese objetivo la celebración de reuniones de jefes de Estado y de Gobierno a nivel subregional, al margen de la Cumbre, en las que se pudieron tratar aquellas cuestiones que interesaban específicamente a un grupo determinado de países.

Finalmente, para dar seguimiento a las iniciativas de Río, se creó un mecanismo específico, a nivel de altos funcionarios de ambas regiones que se deberían reunir periódicamente para concretar los compromisos recogidos en los textos de la Cumbre. Además se encomendaba también una labor en este sentido a los ministros a través de las reuniones de diálogo político ya establecidas: con el Grupo de Río, con Centroamérica (Diálogo de San José), con la Comunidad Andina o con el Mercosur. De esta manera se aseguraba que el seguimiento de la Cumbre estuviera tutelado o impulsado por los ministros de ambas regiones sin necesidad de crear nuevos mecanismos ministeriales, sino aprovechando los ya existentes, cuya agenda se renovaba y se enriquecía de paso.

HACIA LA CUMBRE DE MADRID

Planteamiento

Es muy importante que la segunda Cumbre UE-ALC, que tendrá lugar en Madrid, sea un éxito. De ello dependerá la institucionalización del proceso de las cumbres entre ambas regiones, algo que sólo puede beneficiar a las relaciones de la Unión Europea con Latinoamérica. España está preparada y dispuesta a invertir todas las energías que haga falta para conseguirlo. Aprovechará sin duda el margen de maniobra adicional que le otorga la próxima presidencia para movilizar a los demás socios europeos en pro de dicho objetivo. Sin embargo, España es consciente de que cada cual debe asumir la responsabilidad que le corresponde, tanto desde el lado europeo como del de la región latinoamericana y caribeña. La Cumbre será al final lo que el conjunto de los participantes quiera que sea. En definitiva, se aspira a construir un edificio de relaciones sólido y no un castillo de naipes sustentado en declaraciones y compromisos retóricos.

La Cumbre de Madrid no puede limitarse a ser una repetición de la Cumbre de Río, que refleje la evolución de un proceso iniciado tres años atrás. Desde entonces el mundo ha cambiado y han cambiado las situaciones y los problemas en América Latina y en la Unión Europea. Por otro lado se ha registrado un importante esfuerzo para traducir en resultados los compromisos que quedaron recogidos en los documentos de Río de Janeiro. De todo esto habrá que hacer un balance en Madrid y sacar consecuencias cara al futuro.

Por citar sólo algunos ejemplos, por lo que respecta al continente latinoamericano, desde junio de 1999, fecha de la I Cumbre UE-ALC, se han producido acontecimientos tan importantes como los cambios políticos internos en México, con la victoria electoral del presidente Fox, que puso fin a más de medio siglo de gobiernos ininterumpidos del Partido Revolucionario Institucional (PRI); el fin de la etapa Fujimori en Perú y el comienzo de una prometedor transición democrática tras la victoria del presidente Toledo; el proceso de paz impulsado por el presidente Pastrana en Colombia; la crisis económica argentina y su repercusión en el proceso de construcción del Mercosur, o el proceso representado por la Cumbre de las Américas.

En cuanto a la Unión Europea, se han producido importantes avances en el proceso de la ampliación; se ha aprobado el Acuerdo de Niza; se ha iniciado un debate sobre el futuro de la Unión; el euro entrará en circulación el 1 de enero del 2002, etc.

Finalmente, en el plano internacional sigue tratándose de definir un nuevo equilibrio multipolar, surgen nuevas doctrinas e iniciativas sobre la seguridad nuclear; la ratificación del Tratado de Kioto se ve amenazada, y se prepara una nueva ronda de negociaciones comerciales en la Organización Mundial del Comercio (OMC), tras el fracaso de Seattle. Estos y otros temas incidirán evidentemente en la agenda de la Cumbre de Madrid.

El balance desde la Cumbre de Río

Al tratarse de la primera Cumbre, se consideró conveniente establecer un marco amplio de compromisos y propuestas que deberían traducir progresivamente en hechos concretos la nueva alianza estratégica birregional proclamada por los jefes de Estado y de Gobierno. En consecuencia, los documentos de Río, la declaración política y el plan de acción, son textos extensos en los que, desde la perspectiva actual, aparecen recogidas quizá demasiadas cosas.

Poco después de la Cumbre de Río se empezó a sentir la necesidad de hacer un trabajo de selección sobre aquellos compromisos, ya que todo no se puede hacer al mismo tiempo, ni todos los campos de actividad suscitan el mismo interés de los participantes. También se pensó que había que realizar un trabajo de definición de lo que se entiende por acciones de cooperación auténticamente birregionales, ya que a fin de cuentas la Cumbre introducía una nueva geometría en las relaciones entre los dos continentes, por encima de las relaciones bilaterales y de las que ya existen con las agrupaciones subregionales del continente latinoamericano.

Este trabajo empezó a desarrollarse desde la primera reunión del Grupo Birregional de Altos Funcionarios, que tuvo lugar en Tuusula (Finlandia) en noviembre de 1999. Primero en Tuusula y cuatro meses después en Villamoura (Portugal), el mecanismo de seguimiento de la Cumbre consiguió hacer una primera selección de prioridades

entre las recogidas en los textos de Río. Se fijaron las siguientes once áreas prioritarias, también conocidas como “prioridades de las prioridades”:

Prioridad 1: profundizar e intensificar la cooperación existente y las consultas en los foros internacionales y ampliarlas a todas las cuestiones de interés común.

Prioridad 2: fomentar y proteger los derechos humanos, en especial los de los grupos más vulnerables de la sociedad, y evitar y combatir la xenofobia, las manifestaciones de racismo y otras formas de intolerancia.

Prioridad 3: mujeres-adopción de programas y proyectos vinculados a los dominios prioritarios mencionados en la declaración de Pekín.

Prioridad 4: reforzar los programas de cooperación en el ámbito del medio ambiente y de las catástrofes naturales.

Prioridad 5: drogas-poner en práctica el Plan de Acción Mundial de Panamá, incluidas las medidas contra el tráfico ilícito de armas.

Prioridad 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.

Prioridad 7: promover los intercambios comerciales, incluyendo las Pequeñas y Medianas Empresas (PYME) y los foros empresariales.

Prioridad 8: proporcionar apoyo a la cooperación entre las dos regiones en los ámbitos de la enseñanza y los estudios universitarios, así como en los de la investigación y las nuevas tecnologías.

Prioridad 9: patrimonio cultural, foro cultural UE-América Latina y Caribe.

Prioridad 10: instauración de una iniciativa común sobre aspectos específicos de la sociedad de la información.

Prioridad 11: actividades de apoyo relacionadas con la investigación, los estudios de posgrado y la formación en materia de procesos de integración.

Desde febrero del año 2000 se viene trabajando por parte de los países participantes en la Cumbre y la Comisión Europea en diversas iniciativas de cooperación, en los tres capítulos temáticos: político, económico-comercial y social. En Madrid deberá hacerse un balance de lo que se ha realizado desde Río y tendrán que sacarse las correspondientes conclusiones en cuanto a qué fuerza y amplitud tiene y cómo se concreta esa “alianza estratégica birregional” proclamada en la primera Cumbre.

Evidentemente, la citada alianza o asociación estratégica no se debería concretar sólo en términos de cooperación en sentido estricto sino también en términos de relaciones económicas y comerciales y en función del contenido de los diálogos políticos birregionales y su capacidad para incidir sobre los acontecimientos de la escena internacional, contribuyendo a la definición del nuevo sistema multipolar.

La temática y la agenda de la Cumbre de Madrid

Resulta todavía prematuro hablar con precisión de la temática y de la agenda de la Cumbre de Madrid. Son cuestiones que tendrán que resolverse de forma consensuada, a través de los correspondientes mecanismos birregionales de trabajo y dentro de cada una de las regiones. Queda todavía mucho trabajo por delante. Sin embargo, teniendo en cuenta las acciones ya realizadas, las iniciativas de cooperación anunciadas y las negociaciones en curso entre la UE y América Latina y el Caribe, cabría anticipar algunas líneas o tendencias que, de confirmarse, darían una visión aproximada de cómo se podría plantear esta segunda Cumbre:

“El refuerzo de la alianza estratégica” como lema o tema central de la Cumbre

La Unión Europea y América Latina y el Caribe han decidido celebrar encuentros periódicos de sus más altos representantes. Lo han hecho a partir de la constatación de la existencia de un universo de valores culturales compartidos, entre los que se encuentran como los más importantes los siguientes: el respeto de los valores democráticos y los derechos humanos y un compromiso con el desarrollo del ser humano. Sobre esta base de partida, los jefes de Estado decidieron en Río de Janeiro construir una alianza estratégica basada en hechos concretos. En Madrid surgirá la oportunidad de demostrar que tal alianza es posible, que se traduce en resultados prácticos y que hay una voluntad política de reforzarla progresivamente. Si esto se consigue, se habrá dado un paso decisivo para la institucionalización de la Cumbre UE-ALC.

Los temas de la agenda

La experiencia de este tipo de reuniones ha demostrado que si se quiere que los debates sean fructíferos es preciso hacer una selección de unos pocos temas para la agenda; de lo contrario es prácticamente imposible mantener una verdadera discusión o un intercambio de puntos de vista y se termina cayendo en una sucesión de discursos para la galería.

Ya se está empezando a trabajar en los temas que concretarían la cuestión de la alianza estratégica. El menú de los aspectos que interesan a las dos regiones es amplio e incluye aspectos tan diversos como: el regionalismo y el multilateralismo; las nuevas tecnologías y su capacidad para contrarrestar los efectos perversos de la globalización; la educación en el contexto de la equidad social; la emigración; la nueva arquitectura financiera y monetaria; la nueva ronda comercial de la OMC; el medioambiente; el refuerzo de las instituciones democráticas, etc.

El objetivo de este ejercicio de selección es facilitar a los altos mandatarios un marco lo suficientemente flexible que les permita abordar las cuestiones de la máxima actualidad e interés y sobre las que puedan tomar decisiones con impacto en las relaciones birre-

gionales. No parece oportuno fijar definitivamente los temas de la agenda hasta una fecha muy próxima a la Cumbre con objeto de que las cuestiones tratadas reflejen la actualidad de los problemas e intereses del momento. Por otro lado, los temas que no aparezcan en la agenda de los jefes de Estado deberán ser debidamente recogidos, y con el grado de compromiso necesario, en los documentos que salgan de la Cumbre.

Tanto el formato de las reuniones como el diseño y número de los documentos deberán contribuir a la eficacia de la conferencia y de las decisiones que en ella se adopten. La celebración de reuniones con grupos subregionales o con algunos países permitirá tratar más en profundidad aquellas cuestiones que no interesan al conjunto de los países de una región tan amplia y heterogénea como es Latinoamérica y el Caribe.

LOS PRINCIPALES EXPEDIENTES DE LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

Parece oportuno finalmente hacer un repaso de los principales expedientes en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina, no sólo porque estarán presentes en las agendas política, económica y de cooperación de los jefes de Estado, sino también para tener una idea aproximada de la situación en la que podrían encontrarse en esa fecha:

Mercosur y Chile

La Unión Europea está negociando actualmente sendos acuerdos de asociación con el Mercosur (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) y con Chile. Se trata de acuerdos muy ambiciosos, que incorporan aspectos políticos, comerciales y de cooperación. Suponen un paso más lejos en las relaciones entre las partes contratantes que los denominados acuerdos de tercera generación. En el plano comercial, el objetivo es establecer una zona de libre comercio entre la Unión Europea y dichos países, no sólo en bienes sino también en servicios.

La Unión Europea reserva normalmente este tipo de acuerdos para los países próximos a sus fronteras, como los países del Mediterráneo, y sólo en el caso de México había admitido hasta ahora hacer una excepción a dicha regla.

Pocos días antes de la Cumbre de Río de Janeiro, los ministros de Asuntos Exteriores de la UE aprobaron los mandatos de negociación con el Mercosur y con Chile, aceptando que se extendiera también a estos países el marco contractual de carácter asociativo. Desde entonces se han celebrado cinco rondas de negociación con el Mercado Común del Sur y con Chile.

Las negociaciones, no exentas de dificultades debido, entre otros aspectos, a la sensibilidad que presenta el sector agrícola en la UE y también a la complejidad y a las crisis que acompañan al proceso de integración del Mercosur, han registrado progresos importantes. En julio del presente año se empezó la negociación arancelaria y en materia de servicios. Cabe esperar que para la Cumbre de Madrid se hayan cosechado resultados importantes en los distintos capítulos de la negociación con el Mercosur, mientras que en el caso de Chile, cuya negociación presenta menos dificultades, no habría que excluir la posibilidad de firmar el acuerdo.

Aunque las negociaciones tienen su propio ritmo, marcado por condicionantes de tipo técnico, resulta evidente que la cercanía de la Cumbre entraña un incentivo político que favorecerá la impulsión del proceso.

México

El Acuerdo de Asociación Económica, Concertación Política y Cooperación entre la Unión Europea y México entró en vigor el primero de octubre del año 2000. Este acuerdo significó una innovación en las relaciones exteriores de la UE, traduciendo la importancia que ésta otorgaba a un país alejado de sus fronteras geográficas. En lo comercial, la zona de libre cambio negociada permitía a la Unión recuperar aquella parte de mercado que había perdido en México a consecuencia de la incorporación del país azteca al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN o NAFTA).

En la Cumbre de Madrid se tendrá la ocasión de constatar los avances registrados en todas las áreas de la relación con México, y es especialmente importante el impulso que se pueda dar al diálogo político a partir de las reformas introducidas en el sistema político mexicano desde la llegada al poder del presidente Fox. México es hoy indiscutiblemente un interlocutor muy importante de la UE en la esfera internacional.

Centroamérica: el Diálogo de San José

Desde 1984, y a través del Diálogo de San José con los países de América Central, la UE ha jugado un papel clave en los procesos de pacificación y democratización en la región centroamericana. Por otro lado ha contribuido de forma generosa al desarrollo de dichos países como primer donante internacional en Centroamérica. En los momentos de catástrofes naturales, algunas tan recientes como el huracán “Mitch” o el terremoto en El Salvador, la UE ha respondido de forma solidaria y rápida para paliar la situación en la que quedó sumido el pueblo centroamericano.

A mediados de la década de los noventa y en concreto en la XII Conferencia Ministerial de San José (Florencia, marzo de 1996), se pusieron las bases para la renovación del diálogo político y económico con Centroamérica: se revisaron los mecanis-

mos y objetivos del diálogo, incidiendo en aspectos tales como la consolidación del Estado de derecho y la modernización de las administraciones públicas, el apoyo a las políticas sociales y al proceso de integración de Centroamérica y su inserción en la economía internacional.

Aquel esfuerzo para revitalizar las relaciones no ha sido suficiente y varios años después permanece abierto el debate sobre cómo dar más contenido a la agenda bilateral. En América Central se percibe un desinterés creciente por parte de la Unión Europea y existe la sensación de que se le discrimina frente a otros países y regiones como México, Chile o el Mercosur.

Un reforzamiento de las relaciones con América Central pasa, en una primera etapa, por la renovación del régimen SPG-droga e, inmediatamente después, por abrir una posible vía hacia un acuerdo de asociación que en el plano comercial significa una zona de libre comercio.

La Comunidad Andina

Por lo que se refiere a las relaciones entre la UE y la Comunidad Andina, el diálogo político se ha venido desarrollando en un marco informal (troika UE/ministros de Asuntos Exteriores andinos) mediante un encuentro anual, al margen de la reunión con el Grupo de Río. La declaración común sobre el diálogo político entre la UE y la CAN (Roma 30.6.96) supuso una confirmación e institucionalización del citado diálogo.

La cooperación en materia de drogas constituye uno de los aspectos fundamentales del diálogo con la Comunidad Andina, en el que destaca la firma de acuerdos para el control de los precursores químicos con los países miembros del entonces Pacto Andino, el día 18 de diciembre de 1995, con ocasión del Consejo Europeo de Madrid. Por otro lado, la Comunidad Andina se beneficia, al igual que Centroamérica, de las ventajas comerciales que otorga el régimen especial SPG droga.

Desde la perspectiva de la CAN, sus relaciones con la Unión se han concentrado excesivamente en el tema de la droga y han sufrido un deterioro, si se las compara con las que ésta mantiene con otras regiones del continente latinoamericano. Los países andinos aspiran a sentar las bases que conduzcan a un acuerdo de asociación con la UE en el futuro. Con este objetivo, los ministros andinos de Asuntos Exteriores expresaron a los de la UE el pasado 28 de marzo del 2001 su interés por concluir antes de la Cumbre de Madrid un “estudio” sobre el estado actual y las perspectivas de las relaciones económicas y comerciales entre ambas regiones, que sería el punto de arranque de un proceso hacia el acuerdo de asociación.

Se debería aprovechar el momento de impulso político que representa la Cumbre para abrir una puerta de esperanza en esta dirección.

Colombia

La UE ha asumido de forma decidida una implicación en el proceso de paz en Colombia iniciado por la Administración del presidente Pastrana. La estrategia seguida por la Unión es doble: desde la perspectiva internacional y regional, busca promover un mayor compromiso de la comunidad internacional con el citado proceso de paz, movilizándolo además el apoyo de los países vecinos de Colombia. En el Grupo de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia la UE ha anunciado una contribución financiera por encima de los 330 millones de dólares, de los que 105 millones corresponden a la aportación española. La ayuda de la Unión se concentra en sectores como el desarrollo social, el reforzamiento institucional y la erradicación manual de los cultivos ilícitos de la droga y su sustitución por cultivos alternativos. Desde la perspectiva bilateral, la UE propicia que el programa de paz se convierta en una verdadera política de Estado, buscando así asegurar su continuidad después de las próximas elecciones presidenciales en mayo del año 2002.

Parece evidente que la situación en Colombia, por sus múltiples implicaciones en materia de derechos humanos, seguridad, estabilidad en la región andina y tráfico y consumo de drogas, será un tema que estará presente en la agenda de los jefes de Estado y de Gobierno en la Cumbre de Madrid. Sería deseable aprovechar ese momento para impulsar el citado proceso de paz.

Cuba

Las relaciones políticas entre la UE y Cuba se rigen por la denominada “Posición común” que adoptó el Consejo el 12 de diciembre de 1996. En dicho texto se vincula la intensificación del diálogo político y de la cooperación, así como la exploración de un posible acuerdo de cooperación con Cuba, a los progresos del régimen cubano hacia la democracia.

Posteriormente, y con una periodicidad semestral, el Consejo ha venido evaluando la evolución de la situación en la isla y ha confirmado la “Posición” común en nueve ocasiones sucesivas, la última bajo presidencia sueca, en junio del 2001.

A través de la “Posición común” la UE aplica en Cuba una política diferenciada de la de Estados Unidos. La Unión rechaza de manera tajante el unilateralismo de la ley Helms Burton y el embargo norteamericano. No obstante, coincide con EEUU en los objetivos de la defensa de los derechos humanos, la democratización del régimen y las reformas económicas. En cada evaluación semestral la UE ha tratado de buscar los mecanismos, medidas y orientaciones que permitieran hacer más eficaz la citada “Posición común” y así seguirá haciéndose en el futuro. La evolución hacia esquemas de cooperación más ambiciosos como podría ser, por ejemplo, el Convenio de Cotonou, dependerá de la disposición del régimen cubano a cumplir con los requisitos de la cláusula democrática del citado Convenio.

CONCLUSIÓN

Las cumbres, que se han convertido en una práctica habitual en las relaciones internacionales, pueden resultar un instrumento eficaz para impulsar las relaciones entre los países o grupos de países que en ellas participan. Sin embargo, existe siempre el riesgo que entraña lo que se podría denominar la “fatiga” de las cumbres. Para evitarlo sólo cabe asegurar una adecuada preparación, identificando aquellos temas y problemas en relación con los cuales la cumbre pueda aportar un valor añadido.

La de Madrid será la segunda cumbre entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe. De su éxito depende la institucionalización del proceso. Madrid no puede ser una mera repetición de Río sino que debe significar un paso más en la consolidación de las relaciones birregionales. Debe ser la ocasión en la que se exprese en términos concretos la alianza estratégica lanzada por los jefes de Estado y de Gobierno hace ahora dos años en Brasil.

Al igual que hizo durante la preparación de la primera Cumbre, España no escatimará energías para que este segundo encuentro de mandatarios europeos y latinoamericanos se salde con un resultado positivo. En esta ocasión, además, aprovechará la situación privilegiada que se deriva de su condición de presidencia de la Unión Europea. La Cumbre será sin duda uno de los acontecimientos más importantes de su presidencia.

Finalmente, es importante señalar que el simple horizonte de la Cumbre es un factor movilizador, un acicate, dentro de la Unión Europea para evitar que decaiga el interés hacia Latinoamérica. Sólo esta razón ya justificaría mantener este instrumento o marco de referencia de las relaciones entre la UE y la región latinoamericana.