



De Lima a Madrid. Las Cumbres América Latina y Caribe y la Unión Europea y el desenvolvimiento de tres actores: Argentina, Brasil y Venezuela.

Mag. Silvia Quintanar<sup>1</sup>

Lic. María Cecilia Lippi<sup>2</sup>

## Introducción

El proceso de las cumbres Unión Europea-América Latina y el Caribe fue establecido en Río de Janeiro en junio de 1999 para promover y desarrollar una asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, con el propósito de fortalecer los vínculos de un entendimiento político, económico y cultural entre ambas regiones a fin de desarrollar una asociación estratégica internacional.

Por parte de América Latina y Caribe participan 33 países y por la Unión Europea participan actualmente 27. Hasta la fecha se han realizado seis cumbres: Río de Janeiro, 1999, Madrid, 2002, Guadalajara, 2004, Viena, 2006, Lima, 2008 y Madrid, 2010.

El trabajo analiza el proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y Caribe y Unión Europea desde la quinta edición de la cumbre, realizada en mayo de 2008 en Lima (Perú) hasta su sexta y última cumbre celebrada en Madrid (España) en mayo de 2010 y, en particular, el desempeño de tres actores: Argentina, Brasil y Venezuela.

## V Cumbre ALCUE, Lima (2008)

La quinta edición de la Cumbre América Latina Caribe-Unión Europea (ALCUE), realizada el 16 y 17 de mayo de 2008, fue en Lima, Perú, y representó una madurez en ese mecanismo tanto

---

<sup>1</sup> Profesora de Geografía y Magister en Relaciones Internacionales. Es actualmente Directora de la Licenciatura y del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la UNCPBA. Coordinadora de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas en su orientación Economía Política de las Relaciones Internacionales, Profesora Titular Exclusiva en las asignaturas Teoría de las Relaciones Internacionales I y II, Introducción a las Relaciones Internacionales y Relaciones Internacionales de América Latina de la UNCPBA y Profesora invitada en la Maestría en Procesos de Integración Económica-MERCOSUR de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

<sup>2</sup> Licenciada en Relaciones Internacionales. Maestranda de la Maestría en Ciencias Sociales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro. Ayudante Adscripta a la asignatura Relaciones Internacionales de América Latina de la Licenciatura en Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Nacional del Centro.



institucional como de resultados, particularmente porque tuvo la virtud de capitalizar dos temas que focalizaron la atención de gobiernos y líderes: la pobreza, desigualdad e inclusión; y el medio ambiente, cambio climático y energía. Sin duda alguna, respondieron plenamente a temas globales que se fueron forjando en años anteriores y precipitadamente se vertieron en 2008 de manera inevitablemente concatenada: crisis alimentaria, energética y económica, cambio climático e incremento en los niveles de pobreza a nivel mundial (Méndez Escobar, 2008: 471).

Se destacó la alta asistencia y participación de los Jefes de Estado y de Gobierno, además del correcto desarrollo de las mesas de trabajo previstas. Para lograr que la Cumbre, se desarrollase correctamente y con resultados concretos, se organizaron tres Grupos Birregionales de Altos Funcionarios ALCUE (SOM), que sirvieron para preparar y negociar la Declaración de Lima.

Los resultados concretos que se destacan del documento son: el lanzamiento del debate para la futura Fundación Europa-América Latina y Caribe (EUROLAC)<sup>3</sup>; el del Programa Europeo y Latinoamericano Caribe para el Cambio Climático (EUroCLIMA); la Conferencia sobre seguridad alimenticia y desarrollo rural en Haití, en Madrid, julio 2008; sobre migraciones, para ampliar el diálogo integral en la Declaración de Viena y llevarlo a cabo de forma más estructurada; de la Lucha contra la Pobreza intensificar los diálogos sectoriales que se consideren necesarios; con respecto al Desarrollo Sostenible la necesaria coordinación birregional en Cambio Climático, biodiversidad y energía; el reconocimiento mutuo por la conclusión del Acuerdo de Asociación Económica (AAE), firmado el 15 de octubre de 2008, entre la Unión Europea (UE) y la Comunidad del Caribe (CARIFORUM) (Es.Ue.Org, 2009: 3).

Lima marcó un reencuentro político entre dos regiones que en los últimos años se habían distanciado, en gran parte debido al nuevo mapa político en América Latina a favor de gobiernos de izquierda de corte populista o socialdemócrata y la tendencia política inversa en los principales Estados miembro de la UE, entre ellos Angela Merkel en Alemania, así como Silvio Berlusconi en Italia y de Nicolás Sarkozy en Francia, cabe destacar que estos dos últimos no participaron en la Cumbre (Gratius, 27/5/08: 1).

Así mismo, en el contexto de América Latina y Caribe, la región vivía una división ideológica entre los regímenes de izquierda y derecha que, por un lado, dividían a la subregión centroamericana y, por otro lado, unificaban a la subregión sudamericana, aun cuando no todos los gobiernos eran de izquierda. De ahí que cuando se celebra la Cumbre de Lima, a los pocos días, el 23 de mayo de 2008

---

<sup>3</sup> No existe ninguna entidad birregional similar a la Fundación Asia-Europa o la Fundación Euro-Mediterránea que, pese a las críticas que puedan surgir, cumplen una función de enlace y diálogo entre las sociedades. Es por ello y de cara a las Cumbres que se reclama, desde hace tiempo una entidad inter-cumbres. Siguiendo una propuesta española, en Lima se respondió por primera vez a esta demanda al decidir "considerar la creación de una Fundación ALCUE".



en Brasilia, se suscribe el Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR)<sup>4</sup>, que, sin duda alguna, pone de relieve los avances para unificar a los países de Sudamérica. A la constitución de UNASUR se agrega la creación del Banco del Sur, por iniciativa de Venezuela, que pasaría a ser su herramienta financiera (Méndez Escobar, 2008: 472). Se fortalece la cooperación “Sur-Sur” en campos como la energía, las comunicaciones, la educación, la salud, y la ciencia y la tecnología (Sanahuja, 2009: 195).

Por su parte, la UE, después de la Cumbre de Viena en 2006, continuó sus trabajos para lograr salir de la crisis institucional a través de la suscripción del Tratado de Lisboa en diciembre de 2007<sup>5</sup>. En ese momento, pudo pasar la página de la mencionada crisis, dado que nadie imaginaba la negativa del referéndum irlandés<sup>6</sup>. Asimismo, la UE, para la celebración de la Cumbre de Lima, contaba ya con 27 miembros, por la adhesión de Rumania y Bulgaria en enero de 2007. Es así que la Quinta Cumbre, por primera vez, reunió a 60 países del orbe con participación plena (Méndez Escobar, 2008: 473). También, la UE trataba de impulsar la agenda de crecimiento, competitividad y empleo de la “Estrategia de Lisboa”, se debatían las políticas para afrontar la globalización y la creciente diversidad social que comportan las migraciones, que genera tensiones políticas hacia la derecha, y surgen nuevas prioridades de política exterior y de seguridad en los países que conforman la vecindad de la Unión (Sanahuja, 2009: 194).

En el ámbito multilateral, en diciembre de 2007 se celebró la Décima Tercera Conferencia de las Partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático que, a través del Plan de Acción de Bali<sup>7</sup>, promueve una acción más urgente y colectiva para contrarrestar los efectos cada vez más visibles del cambio climático. De la esfera de la seguridad y el combate al terrorismo, las preocupaciones multilaterales se trasladan al ámbito de la lucha contra la pobreza, la seguridad alimentaria y la mitigación del cambio climático (Méndez Escobar, 2008: 473-474).

El presidente anfitrión de la V Cumbre, Alan García, ganó por partida doble: la Cumbre, transcurrió sin incidentes, y logró que Perú y Colombia pudieran avanzar hacia un Acuerdo de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) con Europa, a despecho de Bolivia y Ecuador que prefirieron avanzar más lentamente (Ecodiario.es, 18/5/08, elEconomista.es). Ese acuerdo “flexible”, permitió

---

<sup>4</sup> Constituida por Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela.

<sup>5</sup> Firmado por los representantes de todos los estados miembros de la UE en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, sustituyó a la Constitución para Europa, tras el fracasado tratado constitucional de 2004. Con este tratado, la UE adquiriría personalidad jurídica propia para firmar acuerdos internacionales a nivel comunitario. Se diseñó para mejorar el funcionamiento de la UE mediante la modificación del Tratado de la Unión Europea (Maastricht) y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea (Roma).

<sup>6</sup> El nuevo tratado esta vez no se sometería a la opinión de los eurociudadanos, salvo en Irlanda donde tratados similares deben ser referendados. El referéndum del 12 de junio de 2008, para permitir la ratificación del Tratado de Lisboa (también conocido como el Tratado de la Reforma), arrojó un rechazo trascendental para el futuro de la UE, al votar “no” en referéndum el 53,4% de los electores que acudieron a las urnas.

<sup>7</sup> En 2007 la Cumbre de Bali busca redefinir el Protocolo de Kyoto y adecuarlo a las nuevas necesidades respecto al cambio climático. En esta cumbre intervienen los Ministros de Medio Ambiente de la mayoría de los países del mundo, aunque EEUU y China (principales emisores y contaminantes del planeta) se niegan a suscribir compromisos



que al tratado de asociación se adhieran en tiempos y aspectos distintos, como una salida política a la división interna en los países andinos. Esa propuesta de la canciller alemana, Angela Merkel, tomó cuerpo, inspirada en la experiencia real de los Estados Unidos, luego del estancamiento del Área de Libre Comercio de las Américas. (Grisanti, 22/5/08).

Las negociaciones UE/MERCOSUR estaban estancadas desde 2004 y la última reunión técnica, celebrada poco antes de la Cumbre, no condujo a ningún avance en el capítulo comercial donde las posiciones de la UE y el MERCOSUR llegaron a un empate entre la liberalización del sector agrícola, bloqueada por algunos Estados de la UE, y del sector industrial, bloqueada por Argentina y Brasil (Gratius, 27/5/08: 3). La virtual parálisis de las negociaciones del tratado de asociación entre la UE y MERCOSUR fue una expresión fehaciente de que la relación birregional marchaba lenta (Grisanti, 22/5/08). Lo mismo sucedió con los centroamericanos, con muchas diferencias internas que no permitieron desarrollar acuerdos de asociación con Europa (Ecodiario.es, 18/5/08, elEconomista.es). Ante la crisis existencial de la CAN y el largo proceso de negociación con el MERCOSUR, en la UE se inició un debate sobre la posible firma de acuerdos con socios individuales. De hecho, en contra de la retórica integracionista de la Comisión Europea, la UE en su conjunto pareció inclinarse cada vez más hacia el bilateralismo selectivo con los socios latinoamericanos económicamente más avanzados y políticamente más estables: Brasil, Chile y México. El primer paso en esta dirección fue la suscripción de acuerdos de asociación con México (2000) y Chile (2002), el segundo la asociación estratégica con Brasil (2007) y también con México (2008). También la cooperación al desarrollo tuvo un perfil bilateral, puesto que tan sólo un 17% de los fondos destinados a América Latina se canalizaban a través de programas regionales o subregionales (Gratius, 27/5/08: 4).

Con una presencia de bajo perfil del presidente venezolano, Hugo Chávez, fue Evo Morales quien tomó la vocería de los países latinoamericanos de izquierda radical, y lo hizo en la cumbre alternativa, "Cumbre de los Pueblos", a la que Chávez se excusó de asistir a través del presidente boliviano, y donde las organizaciones de izquierda continentales, con una participación europea más bien pobre, expusieron sus ideas contra el liberalismo propugnado por la cita oficial (Ecodiario.es, 18/5/08, elEconomista.es). Siguió siendo un desencuentro habitual, el de las cumbres oficiales con las contra-cumbres de las organizaciones sociales y populares, reflejando la distancia entre la alta política y la sociedad civil en su conjunto, salvo algunas reuniones previas como las Cumbres Empresariales, los encuentros de la sociedad civil organizada y algunas reuniones temáticas (Gratius, 27/5/08: 2).

Chávez enmendó sus duras declaraciones, en las que había acusado a la canciller alemana Angela Merkel de pertenecer a "la derecha que apoyó a Hitler", con un apretón de manos y dos besos, y una reunión con el presidente del gobierno español José Luis Rodríguez Zapatero, encaminó la relación con España, resentida desde que el rey Juan Carlos I mandó a callar a Chávez en la Cumbre Iberoamericana de Santiago, seis meses antes de Lima.



Con respecto a Colombia, la relación más difícil de Venezuela, Chávez y su homólogo Álvaro Uribe, se esmeraron por evitarse en los actos y los pasillos del Museo Nacional, sede de la V Cumbre. La coincidencia de los dos presidentes causó gran expectativa en Lima, luego de que en la víspera de la inauguración de la cumbre, Interpol presentó en Bogotá un informe sobre el supuesto computador del abatido líder guerrillero Raúl Reyes, cuyos archivos vincularían a Chávez con las FARC, según Colombia (AFP, 17/5/08). Previo a la Cumbre, también Colombia y Ecuador habían bajado sus tensiones después del incidente militar de marzo de 2008 (Gratius, 27/5/08: 1).

La crítica agenda local, su devaluada imagen y el largo conflicto con el presidente Uribe, impidieron que Chávez fuera protagonista de esta cumbre (Terra, 19/5/08).

Durante la ceremonia de clausura de la V Cumbre ALCUE, en las conclusiones sobre pobreza, desigualdad y exclusión, el canciller de la República Checa, Mirek Topolanek, indicó que lo importante para enfrentar esa problemática consistía en garantizar una asignación justa así como una distribución eficiente de los recursos existentes.

Por su parte, la presidente de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner, admitió que en América Latina la desigualdad e inequidad en la distribución del ingreso es el problema más grave de la región, por ello se debe invertir en educación e infraestructura, porque pese a las tasas de crecimiento existen núcleos duros de la pobreza que hacen necesario abordarlos desde políticas adecuadas. De otro lado comentó que la energía y los alimentos serán los ejes principales de los próximos años, por lo cual es necesario desarrollar estrategias de modernización tecnológica que permitan un sostenimiento para el progreso de los países de América Latina. En este sentido, sostuvo que educación, inversión, integración y lucha contra la pobreza serán temas principales a trabajar (Elcomercio.com.pe, 17/5/08).

A su turno, Michelle Bachelet, presidente de Chile, declaró que el crecimiento sin equidad no conduce al desarrollo, y agregó la necesidad de generar una mayor cohesión social que permita enfrentar el cambio climático a través de una alianza birregional ALCUE. De este modo, la presidenta chilena recomendó a los gobiernos participantes apoyar los programas sociales internacionales para poder cumplir con los objetivos del milenio propuestos por la ONU.

Por su parte, el presidente de México, Felipe Calderón, destacó la importancia de focalizar políticas públicas para alcanzar las metas del milenio, además de tener presente que el crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente, para resolver el problema de pobreza, requiere una acción rectora y rectificadora del Estado.

El presidente de España, José Luis Rodríguez Zapatero, comentó que esta cumbre representó una experiencia muy valiosa, ya que la UE será relevante en el orden internacional si tiene una capacidad de asociarse, influir y contribuir al crecimiento colectivo. Del mismo modo, agregó que serán influyentes si son capaces de abrirse al mundo y tener siempre presente que en el fondo de sus procesos constitutivos de la democracia, late un común denominador con la UE. E



El presidente brasileño, Luis Inacio Lula da Silva pidió a los participantes en la Cumbre de Lima, tener una discusión "seria y científica" para producir biocombustibles: "Hay personas que tampoco quieren discutir cuanto implica pagar 124 dólares por un barril de petróleo. ¿Por qué no hacer una verdadera discusión con un fuerte componente científico?", al referirse favorablemente a la producción de los biocombustibles que se obtienen en la siembra de la caña de azúcar (Terra, 16/5/08).

Los biocombustibles fueron vistos por años como un paliativo al calentamiento global, pero se ha impuesto la preocupación sobre los efectos que tiene para la humanidad dedicar alimentos a la producción de combustibles. Esta preocupación se ha incrementado a medida que en los mercados mundiales suben y suben los precios de alimentos como el maíz o la soya. Brasil, segundo productor mundial de biocombustibles defiende esa política, que sin embargo genera preocupación y críticas en Europa e incluso en países latinoamericanos como Venezuela y Bolivia. En un tono conciliador, el presidente del gobierno español, José Luis Rodríguez Zapatero, señaló que no está aún comprobado que el origen del alza en los precios de los alimentos sean los biocombustibles (Protocolo, 20/5/08). Finalmente, Janez Jansa, primer ministro de Eslovenia, manifestó que el EUROLAT puede convertirse en un espacio de integración fundamental para ambas regiones.

Como cierre de esta ceremonia, el anfitrión Alan García expresó la voluntad de construir y fortalecer la fe del ser humano para reducir su pobreza y aumentar su esperanza de un mejor futuro. Señaló el compromiso asumido por todos los países participantes en cuanto a la mejora de la educación, salud y pobreza, se unan a la protección del medio ambiente (Elcomercio.com.pe, 17/5/08).

"Se esperaba una reunión marcada por desacuerdos espectaculares o la ausencia total de resultados, y ninguno de esos dos extremos se produjo", dijo Aldo Panfichi, profesor de ciencias políticas de la Universidad Católica de Lima (Eco Diario, 18/5/08).

Con respecto a la Declaración de Lima<sup>8</sup>, que se titula "Respondiendo juntos a las prioridades de nuestros pueblos", se concreta en la Agenda de Lima que se desarrolla sobre los ejes temáticos mencionados, y contiene compromisos concretos y acciones en el marco de los dos temas centrales (OEI, 2008). De 57 puntos, no abunda en 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 (Montero, 10/1/10). Promueve una cooperación no necesariamente recíproca, sino dirigida a ALC (Méndez Escobar, 2008: 471).

---

<sup>8</sup> El texto completo de la Declaración de Lima se puede ver, entre otras, en: Unión Europea, Comisión Europea, Relaciones Exteriores, (2008), Quinta Cumbre América Latina y Caribe - Unión Europea, Lima, 16 de mayo de 2008, Declaración de Lima, <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/lac/docs/declaration\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/external_relations/lac/docs/declaration_es.pdf)>.



En los diez primeros puntos, se analizan temas generales, siendo el dos dedicado a los Acuerdos de Asociación, donde América Latina y la UE les dan alta prioridad política. En el caso de las negociaciones con América Central y la CAN se definió 2009 como plazo para la conclusión, mientras que nada concreto se acordó en el caso del MERCOSUR (Gratius, 27/5/08: 2). El resto de los apartados están dedicados a los temas centrales.

La Declaración se basa en: a) Erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión, y b) Desarrollo sostenible: medio ambiente; cambio climático y energía. Cada uno de los temas desarrolla subtemas. En el caso del primero, los subtítulos hablan por sí mismos y muestran un enfoque sui generis de cómo abordar el tema de la pobreza al poner el acento en el desarrollo de políticas públicas sociales efectivas, un enfoque que se parece más al modelo europeo. Los subtemas son: a) El diseño y la implementación de políticas sociales efectivas; b) Un crecimiento económico con impacto distributivo; c) Participación social y sentido de pertenencia; y d) Implementación de la Agenda de Lima sobre erradicación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión. En esta sección se recupera una agenda de temas sociales y se mencionan el Consenso de Monterrey y los Objetivos de Desarrollo del Milenio, así como las preocupaciones de crear políticas que incrementen la oferta laboral para los jóvenes y trabajar temas como la educación en todos niveles (Méndez Escobar, 2008: 474).

Cabe recordar que la declaración final recordó "los sólidos lazos históricos y culturales que siempre han existido entre los países latinoamericanos y caribeños y las naciones de la Unión Europea, basados en el impacto positivo de los flujos de migración en ambas direcciones". Afirmando que "reconocemos que la pobreza es una de las causas básicas de la migración", y sosteniendo que "Consideramos que es fundamental asegurar el goce y la protección efectivos de los derechos humanos para todos los migrantes". Resaltó además, "la importante contribución económica, social y cultural de los migrantes a las sociedades receptoras", subrayando "la importancia de luchar contra el racismo, la discriminación, la xenofobia y otras formas de intolerancia" (punto 27), para cerrar con "un llamado a nuestras regiones para desarrollar aún más un diálogo comprensivo y estructurado sobre la migración. Este diálogo también abordará los temas de la migración regular e irregular, así como los vínculos entre migración y desarrollo, de conformidad con el marco legal de los países" (Diez Canseco, 29/6/08).

Por otra parte, la segunda sección de la Declaración de Lima se compone de cuatro secciones: a) La promoción de la cooperación birregional sobre el cambio climático; b) Promoción de la cooperación energética birregional; c) Promoción de la sostenibilidad medioambiental; y d) Implementación de la Agenda de Lima para el Desarrollo Sostenible, el Medio Ambiente, el Cambio Climático y la Energía.

Se establece el compromiso de impulsar la cooperación birregional en materia de medio ambiente y aumentar el apoyo mutuo entre comercio y medio ambiente. En materia de cambio climático se manifiesta el compromiso de desarrollar una cooperación energética birregional en la





diversificación de fuentes de energía; promover actividades de investigación conjunta sobre eficiencia energética; reiterar la necesidad de seguir trabajando en biodiversidad y deforestación, y se establece un programa medioambiental conjunto ALCUE denominado EUroCLIMA.

Entre las acciones a seguir, el punto 47 establece: trabajar para conseguir la meta sobre biodiversidad de 2010; colaborar para concluir antes de 2010 las negociaciones acerca de un régimen internacional sobre el acceso a los recursos genéticos y el reparto justo y equitativo de los beneficios; asegurar avances hacia el objetivo de establecer y mantener sistemas de áreas protegidas nacionales y regionales, comprensivas, eficazmente administradas y ecológicamente representativas, hacia el 2010, para las zonas terrestres, y hacia el 2012 para las zonas marítimas, de acuerdo con el Derecho Internacional; fortalecer los co-beneficios y sinergias entre biodiversidad y adaptación al cambio climático y medidas de mitigación; aumentar el apuntalamiento científico de la política de biodiversidad; adoptar una estrategia de movilización de recursos en la COP9<sup>9</sup> (Méndez Escobar, 2008: 477).

Con respecto al debate sobre la interlocución latinoamericana, se reflejó en la cumbre, el creciente distanciamiento de la UE de dos “marcas” propias: el diálogo interregional y la promoción de la integración latinoamericana. Muestras de ello son, por un lado, sus asociaciones estratégicas con Brasil y México y, por el otro, sus acuerdos de libre comercio con Chile y México. Un semi-fracaso de las negociaciones con la CAN y el MERCOSUR, fueron otra prueba más para un bilateralismo selectivo con los socios de mayor interés económico de la UE. Con su decisión de entablar una relación privilegiada con Brasil, la UE abrió un proceso que provocará múltiples solicitudes de países latinoamericanos, entre ellos Argentina y Venezuela, reclamando el mismo estatus ante Bruselas. Probablemente sin quererlo, con esta política, la UE tiende a alimentar la fragmentación y rivalidad intra-latinoamericana. Desde la perspectiva latinoamericana, la UE lanzó un mensaje opuesto a su tradicional doctrina interregionalista y su preferencia de dialogar con grupos de países.

El trato especial que la UE concedió a Brasil en la Cumbre de Lisboa en julio de 2007, pareció responder a un reconocimiento de su papel de “líder natural”<sup>10</sup>, y a una cierta compensación por el estancamiento de las negociaciones con el MERCOSUR. En la medida en que la UE extienda este trato a otros socios latinoamericanos, tanto estos argumentos como el término “estratégico” pierden peso (Gratius, 27/5/08: 2-3).

---

<sup>9</sup> La Convención de las Naciones Unidas para la Lucha contra la Desertificación (UNCCD) llamada oficialmente “Convención de las Naciones Unidas sobre la Lucha contra la Desertificación en los países gravemente afectados por la sequía y la desertificación, en particular en África”, es un acuerdo internacional que fue adoptado en París el 17 de junio de 1994. Actualmente, la Convención ha sido ratificada por 193 países, marcando un hito en la toma de conciencia internacional sobre la importancia de los problemas relacionados con la desertificación. La novena Conferencia entre las Partes (COP9), se llevó a cabo en Buenos Aires en septiembre/octubre de 2009.

<sup>10</sup> “Esta asociación estratégica tiene por objeto profundizar en la cooperación en ámbitos de interés común”, y sigue “el papel regional e internacional de Brasil lo convierte en un interlocutor privilegiado de la UE”, comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, de 30 de mayo de 2007, “Hacia el establecimiento de una asociación estratégica entre la Unión Europea y Brasil” [COM (2007) 281 final - no publicada en el Diario Oficial], <[http://europa.eu/legislation\\_summaries/external\\_relations/relations\\_with\\_third\\_countries/latin\\_america/r14021\\_es.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/external_relations/relations_with_third_countries/latin_america/r14021_es.htm)>





Con respecto a la CAN, es necesario evitar que las dificultades en la negociación lleven a un falso dilema entre “todo o nada”, siendo “todo” el formato convencional de acuerdo “OMC-plus”<sup>11</sup>, y “nada”, el abandono del enfoque interregional y la firma de acuerdos bilaterales únicamente con los países que estarían dispuestos a aceptar ese formato, Colombia y Perú, ante el rechazo de otros, Ecuador y Bolivia, a los capítulos sobre inversiones y propiedad intelectual. La opción bilateral a la que parecen conducir la falta de acuerdo interno en la CAN y la decisión de la Comisión Europea de noviembre de 2008 de promover acuerdos bilaterales, lo que supondría modificar el mandato de negociación ya aprobado por el Consejo, tendría costes muy elevados en cuanto a la credibilidad de la UE y de su política de apoyo a la integración, al convertirla en un factor más de la crisis de ese grupo regional.

En ese sentido, es importante asegurar el cumplimiento del compromiso de la Cumbre de Lima de prestar “...una particular atención a las necesidades específicas de desarrollo de los países miembros de la CAN, tomando en cuenta las asimetrías entre y al interior de las regiones y la necesidad de flexibilidad, según corresponda, por parte de la UE”. (Sanahuja, 2009: 200).

En cuanto a migraciones, apenas 30 días después de Lima, el 18 de junio de 2008, la UE, sin consulta ni diálogo alguno con América Latina, olvidando que ésta recibió cientos de miles de migrantes europeos durante las guerras y el fascismo, y obviando del “compromiso de garantizar los derechos humanos para todos los migrantes”, emitió la Directiva sobre “Procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio” o “Directiva de Retorno” del Parlamento Europeo aprobada por 369 votos a favor y 106 en contra y adoptada por el Consejo en octubre de 2008 (Méndez Escobar, 2008: 475-476).

Esta resolución, extremadamente grave, impone procedimientos de privación de libertad potencialmente arbitrarios, sin control jurisdiccional de autoridades pertinentes. Establece una detención que trata a quienes han incurrido en una irregularidad administrativa, con una detención con plazos de hasta 18 meses para “agilizar un procedimiento de expulsión”. A su vez, impone un doble castigo a los inmigrantes afectados, pues además de la detención les prohíbe el regreso al territorio europeo por 5 años. Permite la detención de menores no acompañados, que se internan en los mismos centros y se les expulsa sin garantía de reagrupamiento familiar, violando la Convención de Naciones Unidas de Derechos del Niño. Finalmente, permite expulsiones a terceros países y no al país de origen, lo que es tremendamente negativo para los migrantes, y permite que quienes hayan sido detenidos a lo largo de los siete días posteriores a su entrada en territorio europeo sean expulsados sin siquiera disfrutar de las escasas garantías de la directiva (Diez Canseco, 29/6/08).

---

<sup>11</sup> Van más allá de los compromisos del ámbito multilateral, se incluyen disciplinas sobre las cuales la OMC no tiene competencia (temas de Singapur por ejemplo) tanto como compromisos más profundos en aquellas áreas que si están cubiertas en el ámbito multilateral.



Si bien la “Directiva de Retorno” significó implementar una política europea común al respecto, que provocó desde preocupación hasta condena e indignación por parte de los principales mecanismos de ALC, como UNASUR, MERCOSUR, CAN, OEA, Grupo de Río, el ParlaCen, el Parlatino, así como numerosas declaraciones de presidentes de los países de América Latina, que consideran la iniciativa muy poco constructiva y en donde se privilegia un tratamiento policial del tema versus un enfoque integral que considere los aportes y contribuciones de los migrantes a la economía, desarrollo y cultura de los países en donde residen, así como la propia naturaleza de la migración, que responde, entre otros, a factores sociales y económicos que no se pueden eliminar con acciones coercitivas<sup>12</sup>.

Por su parte, el presidente de la Comisión Europea, José Manuel Durao Barroso, afirmó que esta nueva norma “beneficiará” también a América Latina, ya que se igualarán las reglas para los inmigrantes en todos los países de la UE. A pesar de los resultados prometedores de la Quinta Cumbre, la “Directiva de Retorno”, tiende a ensombrecer el clima de cooperación birregional (Méndez Escobar, 2008: 479).

### VI Cumbre ALCUE, Madrid (2010)

La VI Cumbre ALCUE, se celebró el 18 de mayo en Madrid, centrada en el tema “Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología en favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social”, la mayor parte de los avances alcanzados afectan a otros asuntos, en muchos casos derivados de compromisos y objetivos trazados años atrás (del Arenal, Sanahuja 2010: 1).

Supuso un punto de inflexión respecto al estancamiento en la que se encontraban las relaciones birregionales, ya que prácticamente en todos los ámbitos hubo avances significativos (Sanahuja, 2011: 34). Los objetivos que se propuso el gobierno español para la Cumbre eran muy concretos y pasaban, en primer lugar, por el relanzamiento de las relaciones eurolatinoamericanas, que tuvieron un impase importante después de los atentados del 11-S de 2001 y del proceso de ampliación de la UE y del largo camino que desembocó en la firma del Tratado de Lisboa (Malamud, 2010a: 22).

La Cumbre de Madrid tuvo lugar en un contexto internacional signado por las amenazas y los desafíos planteados por la crisis financiera y económica mundial, y fueron fuertemente golpeadas por los shocks exógenos negativos resultantes de la misma. Sin embargo, a diferencia de América Latina y

---

<sup>12</sup> Véanse el comunicado de prensa “El PE aprueba la directiva de retorno a inmigrantes ilegales”, Bruselas, 18 de junio de 2008, en la página de Internet de la Unión Europea, Parlamento Europeo: [http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus\\_page/018-32673-177-06-26-902-20080625FCS32672-25-06-2008-2008/default\\_p001c001\\_es.htm](http://www.europarl.europa.eu/news/public/focus_page/018-32673-177-06-26-902-20080625FCS32672-25-06-2008-2008/default_p001c001_es.htm), y la Declaración del Grupo de Río sobre la “Directiva de Retorno” de la Unión Europea en materia migratoria, México, comunicado 180, 25 de junio de 2008, en la página de Internet de la SRE de México: [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx).



el Caribe que superó muy rápidamente la coyuntura desfavorable<sup>13</sup>, por el contrario en Europa, con un modelo económico caracterizado por un marco de gobernanza regional inacabada, la mayoría de los gobiernos nacionales cometió errores en materia de política macroeconómica sin que la vigilancia prevista a nivel de la UE pudiera impedirlos.

A su vez, esta cumbre se desarrolló en el marco de la conmemoración del bicentenario de las independencias latinoamericanas que ofrecía un campo propicio para el reforzamiento de las relaciones ALCUE y para un acercamiento tanto entre los pueblos de ambas regiones como entre ellos y las Cumbres (SELA, 2011: 7).

A pesar de la ausencia de varios Jefes de Estado<sup>14</sup>, la VI Cumbre fue particularmente rica en resoluciones concretas en tres ámbitos específicos.

Para tener una visión de conjunto de los resultados de la Cumbre, hay que considerar tanto la Cumbre ALCUE propiamente dicha, como las Cumbres bilaterales con México, Chile y Brasil, las subregionales, con Centroamérica, la CAN, MERCOSUR y el CARIFORUM, con los diálogos políticos consiguientes, así como las reuniones ministeriales sobre asuntos como ciencia y tecnología o migraciones. También se realizó una Cumbre Empresarial, a la que han asistido más de 700 empresarios de ambos lados del Atlántico, como distintos foros de la sociedad civil (del Arenal, Sanahuja 2010: 1).

Pese a algunas manifestaciones iniciales, quedó postergada la modificación de la posición común europea sobre Cuba, un tema de difícil manejo, que se agravó tras la muerte del disidente cubano Orlando Zapata Tamayo en huelga de hambre (Malamud, 2010a: 22).

La Declaración de Madrid, de 43 puntos, en línea con las anteriores, reitera el compromiso con el acervo de principios, valores e intereses comunes de la asociación estratégica birregional, y vuelve a apostar con fuerza de nuevo por el multilateralismo, las Naciones Unidas, la democracia, los derechos humanos, la cooperación al desarrollo, la integración, el apoyo a la cohesión social, la protección del medio ambiente, y la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada.

Como novedad, la Declaración se ve acompañada de un Plan de Acción 2010-2012, que define una agenda mucho más concreta, práctica y orientada al futuro de la cooperación birregional, en seis ámbitos, cada uno a cargo de un país de la región: 1) Ciencia, investigación, innovación y tecnología; 2) Desarrollo sostenible; medio ambiente, cambio climático, biodiversidad, energía; 3) Integración regional e interconectividad para fomentar la integración y la cohesión social; 4) Secretaría

---

<sup>13</sup> Al menos desde 2002 y hasta que la crisis de las subprime se hizo sentir con fuerza en la región en 2008 –especialmente por las bruscas caídas en el precio del petróleo, del gas, el cobre, la soja y otras materias primas- el área vivió un periodo de crecimiento sostenido, no inflacionista, con una reducción real de los índices de pobreza, creación de empleo y reducción de la deuda.

<sup>14</sup> Por parte europea, en la cumbre estuvieron sólo 14 de los 27 presidentes, primeros ministros o jefes de Estado de la Unión Europea. Por parte de América Latina y el Caribe, 19, de un total de más de 30. Entre los jefes de Estado europeos ausentes, destacan el italiano Silvio Berlusconi y el primer ministro del Reino Unido, David Cameron. La canciller alemana Angela Merkel llegó únicamente a la cena organizada en el Palacio Real el lunes 17 de mayo. Del lado latinoamericano destacaron las ausencias de los mandatarios venezolano -Hugo Chávez-, uruguayo - José Mujica-, cubano -Raúl Castro- y nicaragüense - Daniel Ortega-.



Permanente Relaciones Extrarregionales Migraciones; 5) Educación y empleo para fomentar la integración y la cohesión social; 6) El problema de la droga<sup>15</sup>. Este Plan permitirá un seguimiento más preciso de metas y compromisos, y el correspondiente ejercicio de evaluación de cara a la próxima Cumbre, a celebrarse en 2012 en Chile (del Arenal, Sanahuja 2010: 2) (SELA, 2011: 3).

También se ha alcanzado un acuerdo para la concreción de la Fundación América Latina y el Caribe-UE (EUROLAT), para el que la diplomacia española ha tenido que vencer la resistencia inicial de distintos Estados miembros. Pretende contribuir a un mejor conocimiento mutuo, también puede ser un instrumento para dar seguimiento a los acuerdos de las Cumbres e incluso asumir alguno de sus mandatos, favorecer la participación de la academia y de otros actores sociales, y realizar análisis respecto al estado y perspectivas de las relaciones (del Arenal, Sanahuja 2010: 2).

En la Cumbre no se logró un acuerdo respecto a su sede, pero en la reunión de funcionarios de alto nivel SOM, del 25 de enero de 2011 se acordó que se ubicaría en Hamburgo, Alemania, con dos asociaciones privilegiadas con instituciones basadas en París y Milán. (Sanahuja, 2011: 35).

Significativo ha sido que, en el escenario de crisis económica y financiera global, la Cumbre manifestó su rechazo al proteccionismo y su compromiso con la intensificación de la cooperación para hacer frente a sus consecuencias económicas y sociales y con un trabajo conjunto en pro de una nueva arquitectura financiera internacional (del Arenal, Sanahuja 2010: 2).

Ha sido en el ámbito de las relaciones comerciales donde los progresos han sido más significativos. En primer lugar, se ha acordado retomar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR para la firma de un Acuerdo de Asociación, que, iniciadas hacía diez años y casi estancadas desde 2004. Persisten las dificultades en determinados temas, principalmente agropecuarios, barreras en materia sanitaria, fitosanitaria, y de normas de calidad que no estarían cubiertas por la desgravación arancelaria, por parte europea, y servicios, propiedad intelectual y productos industriales, apertura de servicios, acceso a los mercados de contratación pública, por parte latinoamericana (del Arenal, Sanahuja 2010: 3) (Sanahuja, 2011: 38).

De hecho, en el Consejo de ministros de agricultura celebrado en vísperas de la Cumbre, un poderoso grupo de países europeos, encabezados por Francia, presentaron una nota en la que, en términos muy duros, se expresaban importantes reticencias ante dichas negociaciones y a la posible apertura europea de los productos agrícolas y ganaderos mercosureños. En particular, se recordaba que, conforme al mandato de negociación vigente, el Acuerdo no se puede firmar hasta que esté concluida la Ronda de Doha. Ello revela que siguen muy presentes las dificultades que han impedido la firma de ese Acuerdo en el pasado, y que se debe esperar una fuerte oposición por parte de los países y de los intereses tradicionalmente beneficiados por la Política Agrícola Común (PAC). Pero, al mismo tiempo, el acuerdo alcanzado revela que las circunstancias han cambiado. Ambas partes han revisado

---

<sup>15</sup> Los países de ALC se han posicionado como coordinadores o jefes de fila de los diferentes ejes: Argentina para el eje 1, Costa Rica para el 2, Venezuela para el 3, Ecuador para el 4, Perú para el 5 y Colombia para el 6.



sus posiciones y ahora parece existir una clara voluntad política, por parte latinoamericana, casos de Argentina y Brasil, y europea, caso de la Comisión y de algunos países como España, para tratar de cerrar cuanto antes este capítulo pendiente en las relaciones entre ambas regiones. Significativamente, en esta ocasión España, habitualmente alineada con las posiciones más proteccionistas, no se sumó al grupo de países reticentes al acuerdo (del Arenal, Sanahuja 2010: 3).

A ello están contribuyendo factores como la creciente presencia comercial e inversora de China en la región. También es un incentivo importante el deseo europeo de adelantarse a una posible oferta de acuerdos bilaterales de Estados Unidos. Finalmente, el convencimiento de que el incremento de los flujos comerciales que se derivará del Acuerdo, contribuirá a facilitar la salida de la crisis económica global (del Arenal, Sanahuja 2010: 4).

Desde la Cumbre de Madrid, se han multiplicado las señales positivas para esta negociación. Gran importancia ha tenido la Cumbre de MERCOSUR de San Juan, en agosto de 2010. En esa reunión se aprobó el Código Aduanero de este grupo; se logró, tras varios años de bloqueo, un acuerdo sobre la supresión del doble cobro de arancel, con un cronograma gradual a aplicar entre 2012 y 2019, y se acordó un mecanismo de los ingresos del arancel externo común, incluyendo un mecanismo de compensación para Paraguay, en tanto país sin litoral. Con ello, MERCOSUR se constituye como territorio aduanero común, condición necesaria para la firma de un acuerdo interregional con la UE. Como han señalado los propios negociadores, la reapertura de la negociación con la UE fue un factor decisivo para que se superasen las diferencias que habían gravitado sobre estas cuestiones (Sanahuja, 2011: 38).

Además, se rubricó el Acuerdo Comercial Multipartes “completo” (es decir integrando los tres pilares, a saber cooperación, diálogo político y acuerdo de libre comercio), con Colombia y Perú, ya concluido antes de la Cumbre. Sin embargo, estas negociaciones han sido objeto de polémica, ya que han puesto en cuestión el compromiso de la UE con la integración regional y, en el caso de Colombia, con los derechos humanos. Como es sabido, han quedado fuera del Acuerdo los otros países de la CAN: Bolivia, que rechaza estos Acuerdos por su carácter “neoliberal”, y Ecuador, que sí quiere negociar un “Acuerdo de Comercio para el Desarrollo” que reconozca las asimetrías existentes (del Arenal, Sanahuja 2010: 5). Estos dos países propusieron un acuerdo minimalista que integrara solamente las dimensiones referidas al diálogo político y a la cooperación y que, en el plano económico, se concentrara en las cuestiones comerciales pero otorgando un tratamiento diferenciado en materia de liberalización aduanera que permitiera conservar, para los países andinos, grados de protección en diversos sectores de la agricultura y de la industria (SELA, 2011: 14).

En cualquier caso, los acuerdos ya firmados no cierran esta cuestión. En junio de 2010 Ecuador expresó oficialmente su deseo de retomar las negociaciones y ser parte del Acuerdo de libre comercio. Por su parte, el gobierno boliviano anunció una visita oficial a Europa para retomar las negociaciones (Sanahuja, 2011: 35).



También se concluyó con éxito, las negociaciones del Acuerdo de Asociación con Centroamérica, incluida Panamá. Aunque los países centroamericanos venían demandándolo desde finales de los noventa, sólo se le había dado “luz verde” por parte de la UE en la Cumbre de Viena en 2006, tras haberse realizado un exigente ejercicio de “evaluación conjunta” de la integración centroamericana que contribuyó a su profundización. Con estas negociaciones, se resolvieron los problemas que planteaban el golpe de Estado de Honduras, las exigencias de Nicaragua en cuanto al reconocimiento de las asimetrías, y la integración de Panamá. También se pudieron superar los últimos escollos de la negociación comercial planteados por las denominaciones de origen, por parte europea, y las cuotas de importación de leche en polvo y queso, por parte centroamericana. Se trata del primer Acuerdo de Asociación que la UE rubrica con otro bloque regional (del Arenal, Sanahuja 2010: 6).

Más allá de su importancia en sí mismo, este Acuerdo tiene un carácter simbólico desde el punto de vista del apoyo a la integración por parte de la UE, y revela que a pesar de las dificultades, la estrategia interregionalista de la UE sigue siendo relevante, sin perjuicio de que en otros casos, se requiera de un enfoque bilateral (Sanahuja, 2011: 36).

Un hecho significativo es el acuerdo alcanzado para que la UE financie un fondo de inversión para apoyar la transformación productiva en la región, que podría ser administrado en parte por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE)<sup>16</sup>. Se trata de un precedente a tener en cuenta para otras negociaciones abiertas, como la de la UE y Ecuador, en la que el tratamiento de las asimetrías es una cuestión crucial, e incluso para la negociación con MERCOSUR, el grupo que ha dado más peso a la corrección de las asimetrías en su agenda regional (del Arenal, Sanahuja 2010: 7).

Especial mención merecen las relaciones entre los países del ALBA y la Unión Europea. Estos países se han autoexcluido de las negociaciones con la UE, pues acusan al bloque de ser capitalista, imperialista, y cuyas políticas atentan contra el medio ambiente. Sin embargo, su posición no es homogénea ni representa claramente la posición de un solo bloque. Por ejemplo, Nicaragua suscribió el Acuerdo de Asociación con Centroamérica, y Ecuador no ha sido claro en decir si quiere o no negociar con el bloque. El presidente de Bolivia, Evo Morales, ha tenido una posición mucho más confrontativa, especialmente en la VI Cumbre ALCUE. Venezuela no asistió a la Cumbre y presenta críticas similares a las de Bolivia. Cuba tampoco asistió a la Cumbre y sus relaciones con Europa tienden a privilegiar más a España y son ambiguas en general. (Rojas Aravena, 2010: 21).

Chávez, el mayor impulsor de organismos regionales independientes de nuevo tipo en la zona en la última década, criticó siempre la desigual relación entre los países ricos europeos y los de América Latina y el Caribe, y es incluso partidario de la desaparición no sólo de la OEA, en la que

---

<sup>16</sup> Aunque lejos de las irreales pretensiones iniciales planteadas en la negociación -inicialmente Nicaragua reclamó un programa de créditos por un total de 60.000 millones de euros-, el Fondo tendrá una cuantía significativa, en torno a 2.500 millones de euros.



participa Estados Unidos, sino también de las Cumbres Iberoamericanas anuales del “por qué no te callas”, promovidas por España, con fuertes intereses comerciales y financieros en la zona (Montoya, 2010). Esto muestra un claro desinterés del venezolano en este tipo de encuentros, alejados de sus ideas políticas.

Uno de los más significativos resultados de la Cumbre ha sido la reafirmación, no sólo de principio sino también práctica, que la UE ha hecho de su apuesta por la integración, congratulándose de la decisión latinoamericana de crear la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe. Ello sitúa la vía bilateralista en un segundo plano, al menos de momento, en las relaciones con América Latina y el Caribe. De esta forma, la UE respalda indirectamente las políticas que se han ido promoviendo desde la propia región, y en particular, desde Brasil y UNASUR, para tratar de construir nuevos consensos regionales y minimizar esos enfrentamientos (del Arenal, Sanahuja 2010: 8).

Otro programa de suma importancia es La Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF según sus siglas en inglés), lanzada en la VI Cumbre ALCUE, y que tiene como objetivo fomentar inversiones necesarias por parte de los Gobiernos beneficiarios e instituciones públicas en América Latina. Aunque inicialmente de pequeña cuantía<sup>17</sup>, que puede actuar como catalizador de otras inversiones en infraestructura de energía y de comunicaciones de otros bancos y entidades públicas y privadas (del Arenal, Sanahuja 2010: 8) (Rojas Aravena, 2010: 22).

Casi inadvertida fue la presencia en Madrid de Catherine Ashton, la alta representante de la Unión Europea para la política exterior y la seguridad común, como así también, una declaración formal de su departamento que permitiera saber más claramente qué papel le asigna a América Latina en el conjunto de la política exterior europea. No basta con que España y Portugal quieran impulsar la relación, es necesario que las altas instancias de Bruselas se comprometan al respecto (Malamud, 2010a: 23).

Si bien el tema hondureño no estaba incluido en la agenda oficial, fue omnipresente tanto en las reuniones oficiales como en los pasillos. Con anterioridad al inicio de la misma, algunos países de la UNASUR, comenzando por Brasil, Ecuador y Argentina, propusieron boicotear la Cumbre si el presidente hondureño, Porfirio Lobo, asistía a la misma. La renuncia de Lobo de asistir a la Cumbre ALCUE, y limitar su presencia en Madrid únicamente a la Cumbre con América Central, permitieron sortear la amenaza de boicot (Malamud, 2010a: 24).

La presidenta de Argentina, Cristina Fernández, criticó la negativa de Reino Unido a entablar negociaciones con su país sobre la soberanía de las islas Malvinas. A su vez incidió que, “la convocatoria no es de Argentina, la convocatoria es de Naciones Unidas”, a Argentina y Reino Unido, para que “se sienten a dialogar sobre la cuestión de la soberanía, sobre las islas Malvinas”. Fernández,

---

<sup>17</sup> Con un fondo de 125 millones de euros que permitirán a organismos financieros internacionales, como la CAF, canalizar una mayor cantidad de recursos para obras de interconexión, infraestructura energética, energías renovables, transporte, medio ambiente, cohesión social e incluso para la promoción de la pequeña y mediana empresa.





se había referido a la Resolución 1965 del Consejo de Seguridad de la ONU, y opinó que "negarse al diálogo no habla de alguien que quiera formar parte de la sociedad sujeta al Derecho Internacional" (Diario Crítico, 18/5/10a).

La Cumbre de los Pueblos no contó con la presencia de Evo Morales, que nunca llegó al acto organizado por la red birregional "Enlazando Alternativas". Ya se sabía que no se contaría con la presencia del presidente venezolano Hugo Chávez, ni del jefe de Estado ecuatoriano Rafael Correa. Fue celebrada también en Madrid sin mucho éxito, pese a contar con el respaldo explícito de los países del ALBA. Igualmente, la presentación de la película de Oliver Stone sobre Hugo Chávez, que incluye el testimonio de numerosos de sus colegas latinoamericanos, pasó sin pena ni gloria (Diario Crítico, 18/5/10b) (Malamud, 2010b).

Varios líderes latinoamericanos, como Evo Morales, Cristina Fernández o el propio Lula da Silva, se dieron el gusto de recordar a los representantes de la rica Europa que las recetas ultra liberales del mundo desarrollado sirvieron de muy poco cuando finalmente estalló la burbuja en la que estaban montados, y que en todos ellos el capital corrió a buscar refugio bajo el paraguas del Estado, para poder salvar a sus bancos y empresas en crisis.

"Hemos tenido", dijo la presidenta argentina en su discurso de clausura, como portavoz del bloque latinoamericano, "sobre todo en la América del Sur, un comportamiento frente a esta crisis global mucho mejor de lo que tal vez se esperaba de procesos políticos que muchas veces no son entendidos, porque tal vez no responden a las categorías de pensamiento oficiales, o por lo menos las que hasta ahora son oficiales." Cristina Fernández hizo igualmente un llamamiento al multilateralismo y criticó "la adopción, durante mucho tiempo, de pensamientos únicos y recetas únicas aplicables a todo el mundo por igual, cualquiera fuera el tamaño de su economía o el desarrollo de su sociedad". "Cuando cayó el Muro de Berlín", añadió, "parecía que toda idea diferente ya no podía ser discutida, se llegó a anunciar inclusive el fin de la historia; pero no, la historia nunca acaba, siempre sigue y siempre se transforma" (Montoya, 2010).

También, una parte central de su discurso estuvo dedicada a pedir a Europa que evite las conductas restrictivas y leyes contra la inmigración. Los países latinoamericanos ven "con preocupación" el trato discriminatorio que se da a la inmigración en Europa, o el intento de colocar a los inmigrantes como un "enemigo". "Esta presidenta es nieta de españoles: de mis cuatro abuelos, tres eran españoles", recalcó Kirchner en un intento de mostrar cómo la emigración es un fenómeno de ida y vuelta (Diario Crítico, 18/5/10c).

Así mismo, el presidente brasileño, Luiz Inácio Lula da Silva, pidió "dar ejemplo" en la gestión de la migración con soluciones justas y solidarias. "Como sociedades de inmigrantes y emigrantes, muchos países que están aquí necesitan dar ejemplo, encontrar soluciones que atiendan los requisitos de justicia y solidaridad". La inmigración es "uno de los asuntos complejos que tenemos ante nosotros",



"un test para la construcción de nuestras sociedades" y "un desafío para todos aquellos que realmente creen en el concepto de la cohesión social", subrayó (Eco Diario, 18/5/10).

### Conclusiones

En el análisis de ambas cumbres, la V Cumbre ALCUE consolidó una larga trayectoria de relaciones entre ambas regiones. En ella quedó demostrado el esfuerzo llevando a cabo por ambas regiones por superar las dificultades, que surgieron en los procesos de negociación. También, por superar las tendencias centrífugas que atravesaban a Latinoamérica y los factores de disgregación, como la amenaza de desintegración de la CAN (Arenas Valverde, 2009: 10).

Esa cumbre evidenció la consolidación de la Diplomacia de Cumbres como medio de profundización de una alianza geopolítica, no sólo importante por reunir a 60 países, casi un tercio de los países del mundo y mil millones de personas, sino también debido a ciertas características del método de gobernanza colegiada de la UE y de su "soft power"<sup>18</sup> que, atenúan potencialmente la asimetría de cualquier diálogo y abre más perspectivas a los países de ALC.

Haciendo un análisis más profundo, se pueden identificar tanto aspectos positivos como negativos. Entre los elementos positivos se pueden observar: la alta participación efectiva y representativa de ambos lados; el consenso sobre los temas centrales; por primera vez, incluye dos agendas orientadas a la acción en los temas centrales; la decisión de ejecutar estas agendas a través de la continuación de los diálogos sectoriales existentes a nivel birregional; la posibilidad de la creación de una Fundación ALCUE de carácter mixto con participación de la sociedad civil; el programa EUrocLIMA; etc.

Por el lado de los aspectos negativos, se detecta: el estancamiento de las negociaciones comerciales; el persistente carácter declarativo, aunque en un grado menor; la escasa preocupación por todo lo relativo a la organización operacional de las dos agendas de Lima, que presentan pocos puntos con calendario preciso y hojas de ruta concretas; la falta de mecanismos explícitos de seguimiento sobre todo por el lado ALC; la insuficiente participación de la sociedad civil; la lentitud de la reducción de la asimetría institucional entre una UE estructurada y ALC todavía fragmentada y menos previsible; etc. (SELA 2009: 34-36).

La agenda birregional es difusa y con desencuentros que dificultan los acuerdos, no solo entre las dos regiones, sino también en el interior de ellas donde la percepción de las prioridades es a menudo divergente. Latinoamérica no es un socio privilegiado, sólo un grupo de países de la "vieja Europa" comunitaria mantiene vínculos relevantes, pero su atención no es constante, como la

---

<sup>18</sup> Poder blando, es un término usado en relaciones internacionales, para describir la capacidad de un actor político, como por ejemplo un estado, para incidir en las acciones o intereses de otros actores valiéndose de medios culturales, ideológicos. En contraposición a las formas más coercitivas, también llamadas poder duro, como la acción militar o la presión económica.



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 ALC queda en segundo o tercer plano (Montero, 10/1/10).

Existen marcadas carencias en la comprensión de las realidades de ambas regiones, que lleva al uso frecuente de categorías inadecuadas como el “populismo” latinoamericano o el “neocolonialismo” europeo, que no ayudan a entender esos cambios y contribuyen a una construcción social del “otro” basada en gran medida en estereotipos (Sanahuja, 2009: 196). Otro elemento importante a destacar es la mirada de los europeos hacia ALC y viceversa. Existe un desconocimiento mutuo en distintas áreas que van desde la comercial, hasta la política y cultural (Méndez Escobar, 2008: 483).

Además, los europeos no entienden por qué América Latina camina con tanta lentitud en sus propios esquemas de integración, así como tampoco la región comprende por qué los europeos hacen el juego entre la suscripción de Acuerdos de Asociación y la interminable ronda de la OMC, sin que avance sustantivamente ni el uno, ni la otra. Es necesario que ambas regiones no eludan sus responsabilidades y concreten sus tratados de asociación de IV generación (Grisanti, 22/5/08).

Sin embargo, para que estos Acuerdos, sean verdaderos instrumentos de desarrollo es necesario el reconocimiento de las asimetrías —mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado, los periodos transitorios y las excepciones en sectores sensibles—, y un diseño que deje cierto margen de maniobra para la aplicación de políticas activas para atenuar los costos del ajuste y promover políticas de transformación productiva y mejora de la competitividad. Esto último requeriría un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas, la facilitación del comercio y la conexión física, las capacidades comerciales, la cooperación educativa, científica y tecnológica, y la adopción de políticas comunes en los grupos de integración regional (del Arenal, Sanahuja 2010: 6).

El camino recorrido por los cinco encuentros celebrados hasta la Cumbre de Madrid había logrado crear un efectivo diálogo birregional que descansa sobre un conjunto de principios y objetivos compartidos, y se ha transformado en un concepto reconocido. La capacidad de convocar exitosamente y en forma recurrente a 60 países hace de la Cumbre ALCUE uno de los foros de mayor envergadura del mundo.

Sin embargo, ha persistido el carácter demasiado declarativo y abstracto de las Declaraciones de las Cumbres y de las agendas adoptadas que, aunque resulta en parte de las propias prácticas diplomáticas, muestra la distancia existente entre los ciudadanos y los trabajos y decisiones adoptadas en las Cumbres, a pesar de que la sociedad civil de ambas regiones ha incrementado progresivamente su participación, que sigue siendo baja de todos modos, en los procesos preparatorios (SELA, 2011: 11-12).



En los últimos años los análisis de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han estado dominados por el pesimismo y el desaliento. Una América Latina fracturada, y una Unión Europea políticamente exhausta, se afirmaba, no eran los miembros adecuados para avanzar en las relaciones birregionales. Sin embargo, los importantes resultados alcanzados hacen de la VI Cumbre una de las más relevantes de los últimos años. No obstante, sigue planteada la necesidad de que la UE defina y articule una nueva estrategia hacia la región, adaptada a las nuevas realidades, intereses y retos que plantean las relaciones entre ambas regiones, pues los avances que ahora se han producido continúan respondiendo en lo fundamental a la estrategia establecida a mediados de los años noventa del siglo XX, con algunas adaptaciones realizadas a mediados de la primera década del siglo XXI, en función de unos escenarios global, europeo y latinoamericano muy diferentes a los actuales (del Arenal, Sanahuja 2010: 9).

Pese a las asimetrías que han caracterizado la relación birregional, es posible ir más allá a partir de un diálogo entre iguales, que sea capaz de reconstruir un marco de referencia que recoja las particularidades de cada parte, así como sus expectativas. En otras palabras, y aunque suene redundante, se trataría de dar un contenido birregional a la agenda birregional, incluyendo temas que interesen a ambas partes. En este sentido, un buen punto de partida podría ser la necesidad de afianzar la gobernanza planetaria, centrándose en algunos problemas compartidos, como la lucha contra el calentamiento global, por el medio ambiente, el agua y la utilización de energías alternativas; el combate contra el narcotráfico, otras formas del crimen organizado y la violencia en sus manifestaciones urbanas; y la regulación de los flujos migratorios.

Hay otros puntos que pueden ser incluidos en la agenda, pero que siguen reflejando las asimetrías pasadas. Este es el caso de las cuestiones vinculadas al desarrollo y a la problemática social, o los problemas derivados de la integración regional, incluida la forma en que Europa se relaciona con América Latina. En este sentido sería deseable una mayor flexibilidad de la parte europea que permita combinar más armónicamente el apoyo a las tendencias y esfuerzos integracionistas con el impulso a las relaciones bilaterales (Malamud, 2010a: 30).

Sigue siendo este, sin duda un espacio muy interesante para las relaciones birregionales. Es en la cooperación el área en la que más relacionamiento se ha establecido, sin embargo, no hay una articulación y seguimiento más minucioso que permita potenciarlo. En el ámbito comercial, se van haciendo adelantos lentamente. Se debería profundizar en las asimetrías y el desarrollo.



### Bibliografía

AFP, 17/5/08, Chávez apaciguó sus enfrentamientos internacionales en la Cumbre de Lima, <<http://afp.google.com/article/ALEqM5i9O8FabyREnMeAqTtCqJbfmTvelQ>>

Arenas Valverde, Gonzalo [et. al.]. (2009), La Cumbre de Lima, un hito en la Asociación Estratégica ALCUE. pp. 9-20. En: V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea. Evaluación, desafíos y propuestas, Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa, <[http://www.celare.org/index.php?option=com\\_remository&Itemid=91&func=fileinfo&id=332](http://www.celare.org/index.php?option=com_remository&Itemid=91&func=fileinfo&id=332)>, p. 409

del Arenal, Celestino y Sanahuja José Antonio (2010), La Cumbre ALCUE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales, Fundación Carolina, Universidad Complutense de Madrid, <<http://www.fundacioncarolina.es/es-ES/nombrespropios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf>>

Diez Canseco, Javier, La UE y América Latina por sus obras los conoceréis, en: Sin Permiso, 29/6/08, <<http://www.sinpermiso.info/textos/index.php?id=1947>>

Ecodiario.es, elEconomista.es, 18/5/08, Cumbre UE-América Latina dominada por crisis alimentaria y libre comercio, Madrid, España, <<http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/545232/05/08/Cumbre-UEAmerica-Latina-dominada-por-crisis-alimentaria-y-libre-comercio.html>>

Elcomercio.com.pe, 17/5/08, Dignatarios expusieron conclusiones en la clausura de cumbre ALCUE, Lima, Perú, <<http://elcomercio.pe/ediciononline/HTML/2008-05-16/dignatarios-expusieron-conclusiones-clausura-cumbre-ALCUE.html>>

Gratius, Susanne, La Cumbre Europeo-Latinoamericana: ¿Hacia un bilateralismo selectivo?, Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 27/05/08, <[http://www.fride.org/descarga/COM\\_CumbreUE\\_Lat\\_ESP\\_may08.pdf](http://www.fride.org/descarga/COM_CumbreUE_Lat_ESP_may08.pdf)>, 5 p.

Grisanti, Luis Xavier, La Cumbre de Lima: queda mucho por hacer, Analítica.com, 22/5/08, Caracas, Venezuela, <<http://www.analitica.com/va/internacionales/opinion/9450636.asp>>

Malamud, Carlos (2010a) Las relaciones entre la Unión Europea y América Latina en el siglo XXI: entre el voluntarismo y la realidad, Working Paper nº 6, Julio de 2010, Plataforma Democrática ORG,



<http://www.plataformademocratica.org/Archivos/Las%20relaciones%20entre%20la%20union%20europ ea.pdf>, 34 p.

Malamud, Carlos (2010b), La Cumbre ALCUE de Madrid y el estado de la relación birregional Europa-América Latina, Real Instituto Elcano, 16/6/10, [http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM\\_GLOBAL\\_CONTEXT=/elcano/elcano\\_es/zonas\\_es/ari98-2010](http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari98-2010).

Méndez Escobar, Francisca (2008), Los vínculos entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe: Historia y perspectiva de la integración regional 2008, Méjico, Secretaría de Relaciones Exteriores, <http://portal.sre.gob.mx/boletinmr/pdf/MendezEscobar.pdf>, 570 p.

Montero, Oscar, El diálogo político entre la Unión Europea - América Latina y Caribe: Valoración de la Asociación Estratégica Birregional, en: "Integración Política", 10/1/10, [http://www.integracionpolitica.es/index.php?option=com\\_content&view=article&id=46:el-dialogo-politico-entre-la-union-europea-america-latina-y-caribe-valoracion-de-la-asociacion-estrategica-birregional&catid=55:union-europea&Itemid=75](http://www.integracionpolitica.es/index.php?option=com_content&view=article&id=46:el-dialogo-politico-entre-la-union-europea-america-latina-y-caribe-valoracion-de-la-asociacion-estrategica-birregional&catid=55:union-europea&Itemid=75)

Montoya, Roberto, (2010), UE-América Latina y Caribe: muchas cumbres y pocos cambios, en: "Viento Sur", número 111, capítulo 1 El desorden global julio 2010, [http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS111\\_MuchasCumbres\\_Montoya.pdf](http://www.vientosur.info/articulosabiertos/VS111_MuchasCumbres_Montoya.pdf)

Organización de Estados Iberoamericanos, (2008), V Cumbre de América Latina, El Caribe, y la Unión Europea (ALCUE), <http://www.oei.es/decada/valcue.htm>.

Representación Permanente de España ante la Unión Europea, (2009), Cumbres UE - ALC, [http://www.es-ue.org/Documents/FICHAS\\_SUECIA\\_2009/CAGRE/CAGRE\\_RREE\\_19\\_Cumbres\\_UE\\_ALC.doc](http://www.es-ue.org/Documents/FICHAS_SUECIA_2009/CAGRE/CAGRE_RREE_19_Cumbres_UE_ALC.doc), 4 p.

Rojas Aravena, Francisco [et. al.] (2010), Europa-América Latina y el Caribe ¿Bilateralidad vs. Birregionalidad? Construyendo un nuevo relacionamiento estratégico, FLACSO Secretaria General, Chile, [http://www.cmeal.org/documents/DocBiarritzFLACSO\\_000.pdf](http://www.cmeal.org/documents/DocBiarritzFLACSO_000.pdf), 38 p.

Sanahuja, José Antonio (2009), V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea LIMA 2008. Evaluación, desafíos y propuestas. pp. 193-207. En: "V Cumbre América Latina y el Caribe - Unión Europea. Evaluación, desafíos y propuestas", Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa,



<[http://www.celare.org/index.php?option=com\\_remository&Itemid=91&func=fileinfo&id=332](http://www.celare.org/index.php?option=com_remository&Itemid=91&func=fileinfo&id=332)>. 409 p.

Sanahuja, José Antonio (2011), Las relaciones entre la UE y América Latina y Caribe tras la Cumbre de Madrid: el fin de un ciclo político y la necesidad de una nueva estrategia, en C. Malamud, P. Isbell y C. Tejedor (eds.), Anuario Iberoamericano 2011, Real Instituto Elcano, <<http://www.anuarioiberoamericano.es/pdf/anuario-2011.pdf>>, pp. 23-43

Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe, (2009), Evaluación de los resultados de la V Cumbre Birregional América Latina y el Caribe - Unión Europea: Perspectivas y oportunidades en el contexto de la crisis internacional, <[http://www.celare.org/index.php?option=com\\_remository&Itemid=91&func=fileinfo&id=338](http://www.celare.org/index.php?option=com_remository&Itemid=91&func=fileinfo&id=338)>, p. 44.

Sistema Económico Latinoamericano y Caribe (2011), Las relaciones América Latina y el Caribe - Unión Europea: Resultados de la Cumbre de Madrid e impactos de la crisis económica en Europa, Caracas, Venezuela, <[http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/03/T023600004691-0-Relaciones\\_ALCUE\\_-\\_Marzo\\_2011.pdf](http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2011/03/T023600004691-0-Relaciones_ALCUE_-_Marzo_2011.pdf)>, 77 p.

Unión Europea, Comisión Europea, Relaciones Exteriores, (2008), ALCUE Cumbre de Lima, 16-17 de mayo 2008, <[http://ec.europa.eu/external\\_relations/lac/lima/index\\_es.htm](http://ec.europa.eu/external_relations/lac/lima/index_es.htm)>

Publicaciones y/o notas periodísticas sin especificación de autor:

"Cumbre UE-América Latina dominada por crisis alimentaria y libre comercio", Eco Diario, 18/5/08, <<http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/545232/05/08/Cumbre-UEAmerica-Latina-dominada-por-crisis-alimentaria-y-libre-comercio.html>>

"Lula pide a UE y América Latina "dar ejemplo" en materia de migración", Eco Diario, 18/5/10, <<http://ecodiario.economista.es/internacional/noticias/2156249/05/10/Lula-pide-a-UE-y-America-Latina-dar-ejemplo-en-materia-de-migracion.html>>

"Kirchner quiere reabrir el diálogo sobre las Malvinas", Diariocritico.com, 18/5/10a, <<http://www.diariocritico.com/2010/Mayo/internacional/208848/argentina-reino-unido-malvinas.html>>





“La Cumbre de los Pueblos intentó hacer sombra a la de UE-América Latina, pero se chafó”,  
Diariocritico.com, 18/5/10b,  
<<http://www.diariocritico.com/2010/Mayo/internacional/208700/cumbre-pueblos-para-los-ue-america-latina.html>>

“La presidenta argentina reprocha las leyes anti-inmigración y pide a Gran Bretaña diálogo sobre las Malvinas”,  
Diariocritico.com, 18/5/10c,  
<<http://www.diariocritico.com/2010/Mayo/investigacion/208521/cumbre-ue-america-latina-caribe-especial.html>>

“Latinoamericanos y europeos se muestran los dientes en Lima”, Terra, 16/5/08,  
<<http://www.ar.terra.com/terramagazine/interna/0,,O12891788-EI8868,00.html>>

“Qué dejó la Cumbre de Lima a los cinco países andinos”, Terra, 19/5/08,  
<<http://www.ar.terra.com/terramagazine/interna/0,,EI8867-O12895261,00.html>>

“Concluye V Cumbre ALC-UE”, Protocolo, 20/5/08,  
<<http://www.protocolo.com.mx/internacional/concluye-v-cumbre-alc-ue/>>